النظم السياسية والقانون الدستورى

دكتــــور
محمـد بكـر حســين
كليـة الشريعة والقانون
جامعة الأزهر - طنطا
والمحامى لدى محكمة النقض والمحكمة الأدارية العليا

٢٠٠٤ / ٢٠٠٥م

النظم السياسية

الدولة والحكومة

الجزء الأول

" تمهيــــــــــد "

فى هـذا المؤلـف نتنـاول النظـم السيـاسيـة والقـانـــون الـدستـورى

وسـوف نقسـم دراستنـا الـى جــزئيــن •

١ ـ نخصص الجـزء الاول لـدراسـة النظـم السيـاسيـة حيـث نتنـاول مـا يتعـلـق بـالـدولـة والحكـومـة •

وحقـوق الافـراد وحـريـاتـهـم •

٢ ـ أمـا الـجـزء الثـانـى فنخصصـه لـدراسـة القـانون الـدستـورى

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

أن دراسة النظم السياسية – فى عصرنا هذا – فى حاجة ملحة لأن تأخـذ طابعاً مغايراً لما كانت عليه قديماً، من الدراسة الأكاديمية الوضعية، إذ أن إهمال عنصر الشريعة الإسلامية، وعدم إظهار ماحوته فى ثناياها من نظم سياسية، نوع من القصور لدى الباحثين يجب الانتباه إليه والاهتمام به، قد يكون بعض الكاتبين فى هذا المجال قد استمدوا ماتوصلوا إليه منها، بعد تحويره بالنقص والإضافة، حتى يخرجه من النظام الإسلامى، أو يزيل عنه الطابع الإسلامى، لكن عملهم هذا لا تأثير له على الشريعة، ومازالت هذه النظم السياسية الإسلامية فى حاجة لأيد الباحثين تمتد إليها وتخرج كنوزها التى أندثرت بإهمالنا لها. ولا شك أن بعض أساتذتنا قد طرق هذا الباب وأخرج لنا أبحاثا كنا فى أشد الحاجة إليها غير أننا مازلنا فى حاجة للمزيد من تلك الأبحاث.

وأننى فى محاولتى لطرق هذا الباب، أتلمسه تلمسا خفيفا، ولا ادعى لنفسى التعمق والاجتهاد فى هذه الأمور الشرعية، فالطريق مازال صعبا ووعرا، يتطلب مزيدا من البحث والدراسات المتعمقة فى بحور الشريعة الإسلامية.

وإذا كانت النظم السياسية لا تتقرر إلا بعد جهاد الشعوب وكفاحها فى سبيل الحصول على حقوقها، فإن الله سبحانه قد وضع أحكم النظم وأدقها لعباده دون ماحاجة إلى الكفاح وإراقة الدماء، غير أن البعض تنقصه الثقة فيما جاءت به والاطمئنان لها. فبالمقارنة – إن جازت التسمية، إذ أن المقارنة لا تكون إلا بين متكافئين، وليس هنا تكافؤ بين ماوضعه البشر وماوضعه خالق البشر وما أثر عن رسول البشرية وخاتم

الأنبياء — قد تتولد الثقة والاطمئنان حين نحس الفارق ونقف على ماننبغى تحقيقه من أحسن وأعظم وأنسب النظم ، التى يبحث عنها الشرع الوضعى ، ويرتاح إليها المواطن ويستقر بها الحاكم ؛

لذلك يقرر البعض أنه إذا كان حتما علينا نحن المسلمين أن نتقبل ماجاءت به الشريعة الإسلامية ومارسمته لنا من أحكام بالثقة فيها والاطمئنان لها والغيرة عليها لأنها من عند الله عز وجل .. فإن من أقدس واجباتنا اليوم أن نؤكد هذه الثقة وذلك الاطمئنان بالمقارنة والتأصيل بين ماشرعه الله لنا وبين ما انتهى إليه الشرع الوضعى ، وسنتبين بعدها كال ماشرعه الله ونقص ما انتهت إليه هذه التشريعات وذلك حتى يكون مع الثقة دليلها ومع الغيرة حيثياتها(١) .

هذا بالإضافة إلى أن نظام الحكم والسياسية الإسلامية قد بدأ دراستها الدراسة المنهجية العلمية الحديثة ، بعد إهمالها فترة طويلة من الزمن .

وتتطلب دراسة النظم السياسية أن نتعرض لدراسة الدولة والحكومات والسلطات العامة والحقوق والحريات .

وعلى هذا فإننا نقسم دراستنا للنظم السياسية إلى أربعة أبواب على النحو التالى :

الباب الأول : الدولة — كيفية نشأتها وعناصر تكوينها وأساس السلطة فيها — ومشروعية تلك السلطة ، وأنواع الدول من ناحية طريقة التكوين . ومن ناحية مدى السيادة ، والوظائف التى تقوم بها الدولة وتطور هذه الوظائف .

الباب الثانى : الحكومة والتقسيمات المختلفة لها .

---

(١) الإمام الأكبر الشيخ حسن مأمون ، مقدمة كتاب نظم الحكم والإدارة فى الشريعة الإسلامية . مقارنات بين الشريعة الإسلامية والقانونين الدستورى والإدارى للمستشار على منصور . طبعة ١٣٨٤ هـ — ١٩٦٥ م .

الباب الثالث : السلطات العامة : تكوينها ، العلاقة بينها ، اختصاصاتها .

الباب الرابع : الحقوق والحريات العامة .

والله أسأل أن أوفق فى تقديم هذه الدراسة فى صورتها الصحيحة ، فمن الله نستمد العون والهداية . والحمد لله رب العالمين .

د/ محمد بكر حسين

[illegible]

الباب الأول

نظرية الدولــة

الفصــل الأول : تعريف الدولة وأركانها الأساسية
الفصــل الثانى : أنواع الدول
الفصــل الثالث : أشكال الدول

الفصل الأول

تعريف الدولة وبيان أركانها الأساسية

وقد ضمنت هذا الفصل أربعة مباحث :ـ

المبحث الأول : تعريف الدولة فى النظامين الدستورى الوضعى والإسلامى .

المبحث الثانى : ركن الشعب فى النظامين الدستورى الوضعى والإسلامى .

المبحث الثالث : ركن الإقليم طبقا لقواعد القانون الدستورى الوضعى والنظام الإسلامى .

المبحث الرابع : ركن السلطة السياسية .

المبحث الأول

تعريف الدولة فى النظامين الإسلامى والدستورى المعاصر

لم يتفق فقهاء القانون على تعريف موحد للدولة ، بل تعددت تعريفاتهم وتباينت ، وذلك لاختلاف كل منهم حول المعايير المختلفة التى يستندون إليها فى إبراز فكرته القانونية عن الدولة . وقد ترتب على ذلك أن تعددت هذه التعاريف وتنوعت تبعا للعناصر التى تستهدفها من سياسية وإقتصادية وإجتماعية . ورغم هذا الاختلاف فى الصياغة ، إلا أن أغلب تعريفاتهم تتفق على إبراز الأركان الأساسية للدولة .

وسوف نتناول تعريف الدولة فى الفقه الدستورى المعاصر ، ثم فى الفقه الدستورى الإسلامى .

المطلب الأول

تعريف الدولة فى الفقه الدستورى المعاصر(١)

يثير تعريف الدولة ـ كما سبق أن ذكرنا ـ الكثير من الخلافات النظرية بين

---

(١) انظر فى تعريف الدولة :

R. Carré de Mallberg : Contaibution á La Théorie générale de L' Etat, Tomepremiere, sirey, paris 1920, p. 1—10.

G. Vedel : Traite Elémentaire De Droit Constitutionnel, Paris, Sirey 1949, pp. 99.

A. Esmein, Eléments De Droit Constitutionnel, 8. ed. revue Paris 1927. Pl.

G. Burdeau : Traité De soience politique, Tome II, paris, 1949, pp. 131.

L. Duguit: Traité De Droit Constitution 2e. ed. Tome I, p. t536.

M. Duverger; Droit Constitutionnel Et Institutions politiques, . 1955. p. 18.

فقهاء القانون فى مختلف الأنظمة القانونية ، وترجع هذه الخلافات إلى عدة أمور منها اعتناق كل فقيه فى تعريفه للدولة رأيا خاصاً به يتفق مع فكرته القانونية والإجتماعية عن الدولة ، وكذلك إلى الطبيعة المعقدة للدولة نفسها ، باعتبارها ظاهرة إجتماعية ملموسة للجميع رغم الغموض الشديد فيا يتعلق بنشأتها والعوامل والعناصر التى تتألف منها ، كالسكان والإقليم ، والسلطة السياسية ، والمذهب السياسى والإقتصادى والاجتماعى الذى تؤمن به الدولة ، والذى يشكل فى النهاية شكل الدولة وغايتها .

كما تتضح صعوبة إيجاد مثل هذا التعريف بعد ظهور أشكال جديدة للمجتمعات السياسية فى المجتمع الدولى ، كالدول الاتحادية ، والدول ناقصة السيادة ، والدول

Louis Delbez. Les principes génêraa Du Droit International public, 3e. ed Paris. 1964. P. 13 ets.

Ch, Fenwick. International Law, 4. ed. Newyork. 1965. p. 31

L· Cavarê, Le Droit International Pubtic positif. Tome. I 3e. ed paris, 1967. P. 272. et. S.

Pierrovellns : Droit International public. paris 1967. p. 10.

P. Renter : Droit Internationalpubic. 3e· ed. paris, 1968· p. 107. ets·

Claude—Albert Colliard, Institutions Internationales, 5. ed. Dalloz Paris 1970. p. 77 ets.

Micheel Akehurst • AModern Introduction To International Law London, 1970. p. 72.

الأستاذ الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية ، الدولة والحكومة ص ٢٠

الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولى : المفصل فى القانون الدستورى ص ٢٠٥

الأستاذ الدكتور سعد عصفور : القانون الدستورى سنة ١٩٥٤ ، ص ٢٢١

الأستاذ السيد صبرى : القانون الدستورى ، الطبعة الرابعة ص ٢ .

الأستاذ الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، الجزء الأول سنة ١٩٧٠ ص٢٣

الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولى العام سنة ١٩٥٩ص١٢٤

الأستاذ الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسى وصوره الرئيسية ، الطبعة الأولى ص ١٣ .

الأستاذ الدكتور فؤاد النادى : المبادىء الدستورية العامة ، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى سنة ١٩٧٥ ص ٣٠ .

المقسمة ، وتدخل نواح غير قانونية فى نشأة الدول ، ذلك أن الدولة تعد مرحلة تاريخية من مراحل تطور المجتمع ، كما أنها تعد شخصا من أشخاص القانون الدولى العام والمجتمع الدولى .

فالدولة تعد ظاهرة متعددة الجوانب ، يهتم بدراستها علماء من تخصصات متميزة ، وإن لم تكن متصلة بعضها بالبعض . كالتاريخ ، والاجتماع ، والقانون العام الداخلى ، والقانون العام الدولى ، والعلوم السياسية ، مما أدى إلى تشعب تعريفاتها وتعددها حسب العلم الذى يدرسها .

ورغم هذا الاختلاف والتباين فإن قدرا من العناصر الأساسية تتوفر عند كل الدول ، القديم منها والحديث ، الكبير والصغير ، فإذا بدأنا بتحديد هذه العناصر الأساسية ، وتحليل كل عنصر من هذه العناصر وشرح مختلف جوانبها ، أمكننا التوصل إلى حقيقة الظاهرة موضوع التعريف ، وحقيقة أبعادها المختلفة وسنكتفى فى هذه الدراسة ببعض تعريفات نوردها على سبيل المثال لتنير أمامنا الطريق وتوصلنا إلى مانهدف إليه من نتائج :

الاتجاه الأول : الدولة هى كل تنظيم للجماعة السياسية أيا كانت صورتها :

يرى البعض وعلى رأسهم العميد ديجى Duguit ، أن الدولة حدث إجتماعى Fait social وإنما توجد فى كل جماعة يقوم فى داخلها اختلاف سياسى Differenciation politique حيث ينقسم فيها المجتمع الى حكام ومحكومين(١) أى حين تظهر فئة حاكمة يتعلق بها أمر السلطة السياسية التى تحكم الجماعة ، سواء بالإقناع أو القوة ، وفئة أخرى محكومة لا يكون لها إلا الطاعة والخضوع وعندما

---

(1) Duguit : Traité De Droit Constitutionuell. 3e. ed. T· I. P. 585.

« Enprenant Lemot dans son sens Leplus genera', on peuldire qu'il ya un Etat toutes lesf is qu'il existe dans une societe donnee differenciation politique, quelque rudimentaire ou quelque Compli quée et developpee qu'elle soit. Lemot Etat désigne soit les gouver nents ouLe pouvoir politique, soir elle—meme. ou existe cette diff érenciation entre gouvernant est gouvernes et ou existe per La—=meme une nissance politique. partout du nous Constatons que dans une Communaute donnee existe une Puissance de Cont ainte, nous Pouvons dire, nous devons direqu'il ya un Etat.

١ – تعريف ديجى للدولة واسع من شأنه إطلاق وصف الدولة على كل جماعة إنسانية تقوم فيها سلطة ، كالأسرة والقبيلة ، رغم أن تنظيمها السياسى لا يرقى – إن وجد – إلى الرتبة التى تسمح بأن نسوى بينها وبين نظم الدولة الحديثة ، كما أنه يوقع فى الخلط لأنه سوف يسحب صفة الدولة على كيانات سياسية أوسع .

٢ – أن ديجى وإن كان يبرز عنصرين من عناصر الدولة ، وهى الشعب والسلطة السياسية ، إلا أنه يغفل توافر ركن الإقليم ، وهو قول لم يسلم به معظم الشراح ، ذلك أن توافر الإقليم يعد فى مقدمة العوامل الحضارية التى تدفع إلى نمو المجتمعات السياسية وتساعد على وجود الدولة ، نظرا لما يؤدى إليه الاستقرار على رقعة معينة من الأرض من وحدة النمط السلوكى، الذى ينمى فيهم إحساسات التضامن الاقتصادى والاجتماعى، ويجعلهم أكثر تمسكا بأوضاعهم وتقاليدهم ، وأكثر فهما لمعنى السلطة والقانون(١) .

فوجود الطبقة الحاكمة والطبقة المحكومة دون توافر عنصر الإقليم لا يؤدى إلى وجود الدولة ، ومن أجل ذلك لم يسلم شراح القانون الدولى باعتبار الكنيسة الكاثوليكية دولة رغم الاعتراف لها بالشخصية الدولية قبل إبرام معاهدة لاتران عام ١٩٢٩ والتى بمقتضاها ظهرت دولة الفاتيكان دولة ذات سيادة على إقليم محدد(٢) .

٣ – السلطة السياسية لا ترتبط بشخص الحاكم الذى يمارسها ، بل أن عملية

= د . طعيمة الجرف : نظرية الدولة ، ١٩٧٨ ، ص ٣١ ، ٣٢
د . ثروت بدوى : النظم السياسية ، ١٩٧٠ ، ص ٢٣ ، ٢٤
د . محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى، بيروت ، ١٩٧٩ ص ٣١، ٣٢
د . فؤاد النادى : المبادىء الدستورية العامة ، ص ٢٢ ، ٣٥

(١) دكتور طعيمة الجرف : المرجع السابق ص ٢١ ، ٣٢

(٢) دكتور أحمد عبد القادر الجمال : النظم الدستورية العامة ، فى ضوء الاتجاهات الحديثة ١٩٥٣ ، ص ٦٠
دكتور فؤاد النادى : المرجع السابق ص ٣٥
دكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية ص ٢٤

يتكامل هذا الاختلاف السياسى لجماعة من الأفراد تنشأ الدولة ـ دون النظر لأى اعتبار آخر ، ويستوى أن يكون مناط هذا الاجتماع البشرى نتاج عوامل بيولوجية أو تحقيق هدف إجتماعى وسواء حدث استقرار لجماعة الأفراد فى نطاق مكانى معين أو لم يحدث استقرار(١) .

ويقوى منطق هذا الرأى الاعتراف بصفة الدولة لكل تنظيم للجماعة السياسية أياً كانت صورتها ، القديم منها والحديث ، المتأخر والمتمدين . بل إن ديجى انتهى به الرأى إلى الاعتراف بصفة الدولة للقبائل الرحل التى لم تستقر بعد على إقليم معين(٢) .

وترتيبا على ماذهب إليه ديجى فإن الدولة تقوم على ركنين أساسيين عنده هما الشعب والسلطة السياسية .

كما ينكر ديجى التشخيص القانونى للدولة ، على اعتبار أن الشخصية المعنوية ماهى إلا محض خيال ، وينكر أن تكون للدولة إرادة متميزة ، فما الإرادة العامة إلا إرادة الحكام التى تفرض على المحكومين احترام القوانين التى تتفق ومقتضيات التضامن الإجتماعى .

وقد لقى رأى ديجى معارضة قوية من الشراح(٣) ومن أهم ماوجه لرأيه من اعتراضات هى :

---

(1) Voy. Duguit : Traite De Droit Constitiounell. 3e. ed. Tll. P. 40.

(٢) فى بيان ماذهب إليه ديجى راجع :

د. ثروت بدوى : النظم السياسية ، ج ١ ص ٢٣ .

د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة سنة ١٩٧٨ ص ٢٦ ومابعدها .

د. محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٧١ ، ص ١٧ .

د. فؤاد النادى : المبادىء الدستورية العامة ، ١٩٧٥ ، ص ٢٢ ، ٣٥ .

د. محمود عاطف البنا : النظم السياسية ، ١٩٨٠ ص ١٣ ، ١٤ .

(٣) راجع فى تفاصيل ذلك :

د. محمود عاطف البنا : النظم السياسية : أسس التنظيم السياسى وصوره الرئيسية ، ١٩٨٠ ص ١٤ .

تنظيم السلطة Operation de l'instiutionalisation تعنى انسلاخها عن شخص الحاكمين بالتمييز بينها وبين هؤلاء الذين يباشرون مظاهرها ، فلا يتولونها باعتبارهم أصحابها ، وإنما باعتبارها وظيفة تؤدى لحساب الجتمع . فهى – على حد تصور بوردو – عملية قانونية – أو قانونى – يتمثل فى وجود الدولة الذى ترتكز إليه السلطة واستقلالها عن أشخاص الحكام[(١)] . ومن ثم لايمس تغير الهيئة الحاكمة وجود الدولة ، فللدولة حق تغيير نظام الحكم فيها ، بمقتضى سيادتها الداخلية ، وهذا التغيير لايؤثر فى وجودها الدولى . ذلك بأن التغير فى أنظمة الحكم يعنى القانون العام الداخلى دون القانون الدولى . إن الدولة التى تتعرض أنظمة الحكم فيها للتغيير تظل برغم هذا التغيير ، ذات الدولة[(٢)] ، ولا تتأثر التزاماتها الدولية بتغير الحكام .

الاتجاه الثانى : الدولة مرحلة متقدمة من التطور الحضارى .

إذا كان العميد ديجى يضفى صفة الدولة على الجماعات البدائية إذا ماتوافر لها الاختلاف السياسى ، فإن العميد هوريو يرى أن الدولة هى مرحلة متقدمة من التطور الحضارى وأنها تقوم عند قيام حالة الضمير الاجتماعية . بما تقوم عليه من إدراك فردى للذاتية الاجتماعية والصالح العام المشترك الذى يهىء له الاستقرار على إقليم معين والالتقاء الفكرى والقلبى والمصالح المتبادلة مما لاتعرفه الجماعات البدائية التى تقوم على رابطة الدم والقرابة المادية . كما يربط هوريو بدء ظهور الدولة باعتبارها مركز تجمع الصالح العام وهمزة الوصل بين الأجيال المتعاقبة وكمحور تركيز للسلطة السياسية بقيام حالة الضمير الجماعى والتحول من مرحلة العرف والتقاليد إلى مرحلة القانون المكتوب[(٣)] .

ورغم المكانة التى يتمتع بها هوريو ، فليس من الممكن الأخذ بوجهة نظره فى تعريفه الدولة لعدة أمور منها :

---

(1) Burdeau : Traité de science Politique. T II. 1949, p. 191. et. s.
د . محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٧١ ص ١٧
د . محمد طه بدوى : أصول علوم السياسة ١٩٦٧ ص ١١٨

(2) Feuchille : Traité De Droit International public. T. I. 1922.

(3) M. Haurion : Precis De Droit Constitonnel, 1923. P. 32.
دكتور طعيمة الجرف : المرجع السابق ص ٣٢ ، ٣٣
دكتور فؤاد النادى : المرجع السابق ص ٣٦ ، ٣٧

١ — لم يقدم لنا التاريخ ما يؤيد أن وجود الدولة قد ارتبط بمرحلة تحول المجتمع من مرحلة التقاليد والعرف إلى مرحلة القانون المكتوب. هذا التحول الذى يعد فى حقيقة أمره مجرد مرحلة من مراحل تطور القانون فى الجماعة دون أن يكون مرتبطا بوجود الدولة .

٢ — أن الواقع الدولى يوجد به العديد من الدول التى يقوم نظامها القانونى على التقاليد والعرف والسوابق القضائية ، كالمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة الأمريكية ، وكندا ولا يمكن القول بعدم توافر صفة الدولة بالنسبة لهذه الدول لعدم تدوين القوانين بها .

الاتجاه الثالث :

ذهب جماعة من فقهاء القانون إلى أن خير وسيلة لتعريف الدولة هو تحديد العناصر الأساسية المكونة لها ، والتى لا تختلف من دولة إلى أخرى ، مع تحليل كل من هذه العناصر وشرح مختلف جوانبه حتى تتضح عناصر وأبعاد الدولة وما يميزها عن غيرها من المجتمعات . ومن هذه التعريفات :

عرف الأستاذ السويسرى بلنتشلى Bluntschli الدولة بأنها جماعة مستقلة من الأفراد يعيشون بصفة مستمرة على أرض معينة بينهم طبقة حاكمة وأخرى محكومة[1] .

وعرفها الفقيه الفرنسى كاريه دى ملبير Carrède Malberg بأنها مجموعة من الأفراد مستقرة على إقليم معين ، ولها من التنظيم ما يجعل للجماعة فى مواجهة الأفراد سلطة عليا آمرة وقاهرة[2] .

ويعرفها الأستاذ بونار Bonnard بأنها وحدة قانونية دائمة تتضمن وجود هيئة اجتماعية لها حق ممارسة سلطات قانونية معينة فى مواجهة أمة مستقرة على إقليم محدد ، وتباشر الدولة حقوق السيادة بإرادتها المنفردة وعن طريق استخدام القوة المادية التى تحتكرها[3] .

(1) Bluntschli : Theorie science générale. de LEtat. 1877. P. 17.
(2) Carré deMalperg : Contrib. àlà Théorie de LEtat. T. 1. 1920. P. 7.

(٣) أنظر بونار : القانون العام : ١٩٣٩ ، ص ٣ .

ويعرفها الأستاذ إسمان Esmein بأنها التشخيص القانونى لأمة ما[١] .

L' Etat est la personification juridique d' une nation.

وعرفها الدكتور عبد الحميد متولى بأنها عبارة عن ذلك الشخص المعنوى الذى يمثل قانونا لأمة تقطن أرضا معينة والذى بيده السلطة العامة (٢) .

وعرفها الدكتور طعيمة الجرف بأنها مجموعة من الأفراد تعيش حياة دائمة ومستقرة على إقليم معين فى ظل تنظيم سياسى معين ، يسمح لبعض أفراد الدولة بالتصدى لحكم الآخرين(٣) .

والحقيقة أن تحليل مختلف التعريفات التى ذكرناها وغيرها من التعريفات التى قال بها فقهاء القانون فى تعريفهم للدولة ، يسفر عن أن الخلاف بين الفقهاء يرجع إلى أمور لا تخرج عن أنها عرضية وثانوية ، ولا يؤثر فى جوهر موضوع الدولة بحال من الأحوال ، ذلك أنهم التقوا واتفقوا حول عناصر أساسية يتحتم وجوب توفرها فى أى مجتمع سياسى يكون دولة هى :

السكان (الشعب) الإقليم ، هيئة حاكمة ذات سلطة على الجماعة وفى ضوء ذلك يمكن لنا أن نختار للدولة تعريفا فنقول بأن الدولة : مجموعة من الأفراد مستقرة بصفة مستمرة على إقليم معين ويخضعون لهيئة حاكمة ذات سلطة على أفراد الجماعة .

فالأركان الأساسية التى يتحقق بها وجود الدولة هى :

١ – جماعة بشرية « شعب » .
٢ – بقعة معينة من الأرض .
٣ – هيئة حاكمة ذات سلطة على الجماعة .

---

(1) Esmein, A : "Eléments de Droit Constitutionnel," 8e, edt. 1927 T. 1.

(٢) د عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية ١٩٦٣ ص ٢٥

(٣) د طعيمة الجرف : المرجع السابق : ص ٦٧

فإذا توافرت العناصر السابقة وجدت الدولة ، وتمتعت بالشخصية المعنوية التي تكفل للدولة أن تتميز عن أشخاص الحاكمين والمحكومين ، هذا التميز هو الذي يكفل للدولة الوجود الدائم عبر القرون والحقب . بصرف النظر عن أنواع الحكومات التي تتعاقب عليها من ملكية إلى جمهورية ومن ديمقراطية إلى دكتاتورية .

المطلب الثانى

تعريف الدولة فى النظام السياسى الإسلامى

عندما نبحث عناصر تكوين الدولة وهيكلها المادى ، نجد أن الدولة الإسلامية لا تختلف فى تكوينها عن هذا بل نجدها تكونت بعد أن اكتملت لها هذه العناصر « وهى : الشعب والأرض والسلطة » .

فعندما كان رسول الله صلى الله عليه وسلم فى مكة يدعو إلى الله عز وجل بالحكمة والموعظة الحسنة ، يجتمع بأتباعه فى دار الأرقم ، يعلمهم الإسلام ، ويشحنهم بالإيمان ويتولاهم بالتربية ، ولم تكن لديه من القوة المادية ما تمكنه من تأسيس السلطة ، وإقامة الحكم ، ولما أذن الله له بالهجرة ، إنتقل إلى المدينة ، وكان الإسلام قد سبقه إليها ، وانتشر بين أهلها ، فتكون المجتمع الإسلامى المستقل ، برأسه محمد صلى الله عليه وسلم ، وأصبح عليه الصلاة والسلام رئيس دولة الإسلام . فى المدينة ـ دولة العلم والعدالة والحضارة ، وأخذ عليه الصلاة والسلام يباشر سلطة الحكم من إقامة حدود وتسيير جيوش ، وعقد معاهدات ، وبناء مساجد ، وغير ذلك من الأعمال .

فتعتبر هجرته صلى الله عليه وسلم إلى المدينة ميلادا للدولة الإسلامية ولكن هذا لا يعنى أن الفترة المكية من النبوة كانت منفصلة عن الفترة المدنية من كل وجه ـ وأن فكرة الدولة لم تطرأ عليه إلا فى المدينة ، بل كانت الفترة المكية ممهدة للفترة المدنية ، حيث وجدت فيها نواة المجتمع الإسلامى ، وقررت فيها قواعد الإسلام بصفة أساسية ، وفى المدينة تكون هذا المجتمع الإسلامى ، وبرزت فيه الناحية السياسية من الوجهة العملية ، وفصل ما أجمل من قواعد ، أكمل التشريع بإعلان مبادىء جديدة ، وبدء بتنفيذ المبادىء جميعا[1] .

والنظام الذى أقامه رسول الله صلى الله عليه وسلم وأصحابه معه فى المدينة نظام سياسى دينى فى آن واحد ، لأن حقيقة الإسلام شاملة تجمع بين شئون الناحيتين المادية والروحية ، ولا تعرف التمييز بينهما إلا من حيث اختلاف وجهة النظر[2] وهذه حقيقة

---

(١) د . محمد ضياء الدين الريس ـ النظريات السياسية الإسلامية ـ ١٩٦٦ ص ١٤

(٢) أنظر المرجع السابق ـ ص ١٦

ثابتة وإن مارى فيهـــا المستشرقون وتلامذتهم من المستغربين .

ويجدر أن نذكر فى هذا الصدد أن الإسلام لم يضع أحكاما مفصلة لكل صغيرة وكبيرة من الشئون السياسيه والدستورية والسياسية ، ولم يحدد أسلوبا بعينه لتنظيم الدولة الإسلامية وتحديد شكلها وتوزيع السلطات فيها ، بحيث يكون واجب الاتباع على مر العصور ، لأن تحديد هذه الأمور وتجميدها يوقع الأمة فى العنت ، ويصيبها بالشلل ، وذلك لأنها أمور اجتماعية ، تخضع للتطور ، وتختلف فيها وجوه المصلحة باختلاف العصور ، وتقدم الإنسانية ، والإسلام دين الحضارة ودين الانسانية ، ولا يتصور أن تتعارض أحكامه مع الحضارة الحقة ، أو أن تصطدم تعاليمه مع مصلحة البشرية ، ومطالبها الجوهرية فى أى عصر من العصور

لذلك سلك الاسلام فى الشئون الدستورية مسلك التعميم لا التفصيل ، واكتفى غالبا — بإرساء القواعد العامة والكليات الأساسية فى المسائل المتعلقة بالدولة ، ليترك للعقل البشرى مجالا للتفريع على هذه القواعد ، والتفصيل لهذه الكليات ، على أساس من روح الشريعة وفى ضوء مصلحة الأمة ، وتطورها الاجتماعى والحضارى .

هذا وقد تحقق للدولة الاسلامية منذ عهدها الأول المقومات الأساسية للدولة ، وهى الشعب والأقليم والسلطة ، فكان الشعب يتمثل فى المهاجرين والأنصار ، ومن آمن من القبائل الأخرى ، والاقليم كان فى البدء محصورا بأرض المدينة ثم اتسع رويدا رويدا حتى شمل الجزيرة قبيل وفاته صلى الله عليه وسلم ، وأما السلطة فكان يمثلها الرسول صلى الله عليه وسلم ، وقد تابعت الدولة الاسلامية نموها واتساعها على أيدى خلفائه صلى الله عليه وسلم وبسطت جناحيها على أكثر من نصف العالم القديم .

وبنيان الدولة الاسلامية لا يقوم كما تقوم الدول الأخرى على توفر العناصر الثلاثة التى تشكل الكيان المادى للدولة فحسب ، بل يقوم كذلك على كيان روحى[1] يتمثل

---

(١) يتكون الركن الروحى من عدة مقومات أهمها :
الإيمان بالله ورسله وملائكته وكتبه ؛ وإقامة الصلاة ، وإيتاء الزكاة ، والالتزام بمبدأ الشورى فى تصريف أمور الدولة ، وإقامة العدل بين الناس بدون التأثر بالهوى أو العواطف البشرية المتنوعة والأمانة فى أداء الحقوق لجميع مستحقيها ، والتزام =

فى العقيدة الإسلامية وتوجيهاتها السامية التى ترتكز على وحدة البشرية فالدولة الاسلامية هى البلد الذى تطبق فيه أحكام الاسلام ويسودها حكم الشرع الاسلامى(١) وليست مجرد الدولة التى يقيم فيها المسلمون ولو كانوا الاكثرية فيها – إذا لم يكن حكم الشرع الاسلامى سائدا فيها بوجه عام ، فالكيان الروحى هو الذى يميز نظام الحكم فى الاسلام عن غيره من النظم الأخرى . وبذا يظهر أثر الكيان الروحى على جميع أجهزة الدولة ، وهذا ما أكده عدد من الفقهاء المحدثين(٢) .

= الجماعة بهذه المقومات لابد منه فى مفهوم الدولة الاسلامية وسيادة الدولة على أراضيها لابد منه أيضا .

(١) راجع « السياسة الشرعية أو نظام الدولة الاسلامية » للاستاذ الشيخ عبد الوهاب خلاف ص ٦٩ حيث يقول فى تعريف الدولة الاسلامية (دار الاسلام) أنه (الدار التى تجرى عليها أحكام الاسلام .

وراجع (التشريع الاسلامى لغير المسلمين) للاستاذ الشيخ مصطفى المراغى ص٢٢، ٢٣ حيث يقول فى تعريف دار الاسلام أنه (البلد الذى تطبق فيه أحكام الاسلام) .

(٢) أبو الأعلى المودودى – نظرية الاسلام وهديه ص ٣١ – ٣٥ . حسنى جابر الدولة والعلاقات الدولية فى الاسلام ص ٩ . عبد الكريم زيدان – أحكام الذميين والمستأمنين فى دار الإسلام ، ص ٨٢ ، ٨٣ :

د . محمد عبد الله العربى : مرجع سابق ص ٢١ .

د . أحمد كمال أبو المجد : نظرات حول الفقه الدستورى فى الاسلام ، ص ٥٢ .

المبحث الثانى

الشعب

PoPulation

الدولة هى نظام وجد لصالح البشرية ومن ثم لا وجود لدولة بلا أفراد ، فالركن الأول للدولة هو الشعب . وسوف نتعرض لهذا الركن فى الدولة فى الفقه الدستورى، وفى الفقه الإسلامى ، حتى نوضح المقصود من هذا الركن فى كلا النظامين ، وعلى هذا الأساس ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين : نخصص أحدهما لدراسة ركن الشعب فى الدولة فى النظام الدستورى المعاصر ، ونخصص الآخر لدراسة عنصر الشعب فى النظام الإسلامى ومدى التوافق والاختلاف فى هذا المفهوم بين النظامين .

المطلب الأول

الشعب فى النظام الدستورى المعاصر

وجود مجموعة بشرية من الذكور والإناث ، تقيم على أرض الدولة ، بصفة دائمة مستقرة ، شرط أساسى لوجود الدولة ، لأن الدولة تنظيم اجتماعى ، أى بشرى ، فلا يتصور وجود دولة من غير شعب يقطن على أرض هذه الدولة ،(1) ويطلق على هؤلاء السكان إسم « رعايا الدولة » أو « المواطنون » ، بغض النظر عن اتحادهم أو تباينهم فى العرق أو اللغة أو الدين ، أو التقاليد الإجتماعية ، ما داموا يرتبطون بروابط سياسية موحدة ، لكن إذا كان رعايا الدولة متحدين لغة وجنسا ودينا ، فضلا عن الوحدة السياسية ، سميت الدولة بأنها متجانسة ، وذلك كفرنسا مثلا ، ومعظم دول

(1) وهم الذين يخضعون لسلطان الدولة فيخاطبون بأحكام دستورها وقوانينها ، وما تقرره لهم من حقوق وواجبات ، وما تفرضه عليهم من تكاليف والتزامات انظر : د . حامد سلطان ـ القانون الدولى العام ـ ١٩٦٥ ـ ص ٣٤٥ .

العالم العربي ، وإن كانوا من عناصر مختلفة ، وصفت بأنها غير متجانسة ، وذلك كالاتحاد السوفيتي ، الذي يتكون من أمم شتى ، تضم عشرات القوميات والاثنيات(١)

ولا عبرة لحجم السكان قلة أو كثرة في منح الدولة شخصيتها القانونية ، إذ لا يشترط للدولة نصاب معين من السكان ، وكان أرسطو يحدد الحد الأدنى بعشرة آلاف نسمة ، بينما اشترط أفلاطون نصف هذا العدد ، كحد أدنى ، ويجمع رجال الفقه الحديث على أنه ليس هناك حد أدنى لعدد أفراد الدولة ، وإن كان يتوقف على على عدد أفراد الدولة المركز الذي تحتله الدولة في الجماعة الدولية .

فكلما زاد عدد سكان الدولة كان ذلك أدعى لزيادة قوة الدولة ونمو انتاجها وثروتها وبسط سلطانها على الدول الأخرى(٢)

ويلاحظ أنه إن قل مجموع أفراد الدولة إلى حد كبير فإنها لا تمثل الثقل السياسي الذي تمثله الدولة ذات الأعداد الكبيرة ، رغم توافر عناصرها القانونية .

الشعب والسكان :

يقصد بالشعب في مفهومه الاجتماعي مجموع الأفراد الذين يقيمون على أرض الدولة والذين ينتسبون إليها عن طريق التمتع بجنسيتها ويطلق على هؤلاء رعايا الدولة الوطنيين :

أما مفهوم سكان الدولة فهو أوسع مدى من المفهوم الاجتماعي للشعب ، إذ يعني جميع من يقيم على إقليم الدولة سواء كانوا من شعب الدولة أي من رعاياها الوطنيين ، أو من الأجانب الذين لا ينتسبون إلى جنسية الدولة والذين لا تربطهم بها سوى رابطة الإقامة على إقليمها . وإذا قصد بالمفهوم الاجتماعي للشعب مجموع الأفراد الذين يقيمون على إقليم الدولة والذين ينتسبون لجنسيتها ، فإن للشعب من الناحية السياسية معنى يختلف عن معناه الاجتماعي .

---

(١) أنظر د . علي صادق أبو هيف - القانون الدولي العام - ط ٢ ص ٨٣

(٢) د : عثمان خليل ، د . سليمان الطماوي - موجز القانون الدستوري - ص ١٠

فمفهوم الشعب السياسى باعتباره أساس ومصدر مزاولة السلطة السياسية لايعنى جميع الأفراد الذين يتمتعون بجنسية الدولة . بل يقتصر على الأشخاص الذين يتمتعون بالحقوق السياسية(١) .

وهؤلاء هم جمهور الناخبين أى الذين تدرج أسماؤهم فى جداول الانتخاب على اعتبار أن لهم حق مباشرة الحقوق السياسية ويخرج من هؤلاء بعض أفراد الدولة الذين لاتتوافر لهم هذه الحقوق(٢)

فالشعب ظاهرة طبيعية وسياسية ويظهر الجانب الطبيعى فى إرتباط أفراد بالإقامة بإقليم الدولة بصفة دائمة ومستقرة . أما الظاهرة السياسية فتتمثل فى خضوع هؤلاء الأفراد لنظام سياسى معين(٣) . إلا أنه قد يتوافر إلى جانب هاتين الظاهرتين ظاهرة أخرى ، وهى الظاهرة الاجتماعية التى تعنى إرتباط أفراد الشعب برباط معنوى يستند على مقومات مشتركة من الأصل أو الدين أو اللغة أو التاريخ أو الثقافة وما إلى ذلك . غير أن هذه الظاهرة الأخيرة ، وإن توافرت فى غالبية الشعوب — إلا أنها لا تعد شرطا أساسيا(٤) ، ذلك أن الشعب قد يتكون من أفراد ينتمون إلى أمم متعددة ، ومع ذلك فقد تنشأ الدولة نتيجة إتحاد مصالح أفراد الشعب الاقتصادية والسياسية ، ودرء الأخطار المشتركة ، مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية .

والوضع الطبيعى المتفق عليه أن تشكل الأمة الواحدة دولة واحدة (أسبانيا — البرتغال — السويد — فرنسا — النرويج — الدنمرك) ومع ذلك فهناك أوضاع شاذة ، فقد تضم الأمة ذاتها داخلها دولا عديدة (الأمة العربية والأمة الإيطالية قبل توحيد الإمارات الإيطالية فى دولة واحدة ، ألمانيا ، النمسا ، كما عاشت الأمة البولونية فترة طويلة موزعة بين عدة دول) ، كما تضم الدولة الواحدة عناصر سكانية تنتمى إلى أكثر من

---

(١) وهى الحقوق التى يقصد بها أن يقررها القانون للشخص باعتباره منتسبا إلى بلد معين حتى يتمكن من الاشتراك فى شئون السياسة .

(٢) المستشار على على منصور — الشريعة الإسلامية والقانون الدولى العام — طبع المجلس الأعلى للشئون الإسلامية — ص ٨٩ .

(٣) د . فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٧٥ ، ص ١٢٦ .

(٤) د . فؤاد العطار : مرجع سابق ص ١٢٦ .

أمة واحده متميزة (الولايات المتحدة الأمريكية - سويسرا - الاتحاد السوفيتي - ليتوانيا التي تضم الليتوانيين - والروس والبولونيين) فتتكون كل منهم من عدة أمم . وإن كان طول العيش معا كاد يخلق من كل منهم أمة مستقلة ومتميزة(١) .

تمييز بين الدولة والأمة :

الدولة والأمة شيئان مختلفان فالدولة - كما ذكرنا - مجموعة من الأفراد مستقرة ، بصفة مستمرة على إقليم الدولة ويخضعون لهيئة حاكمة ذات سلطة على أفراد الجماعة . فالرابطة بين الفرد والدولة ، رابطة سياسية وقانونية ، تنشأ حقوقاً بينهما وبين كافة الأفراد الذين ينتمون إليها ويتمتعون بجنسيتها أي يخضعون للسلطة السياسية للدولة .

أما الأمة فهي مجموعة من الأفراد يشعر أنهم متحدون تربطهم صلات مادية ومعنوية ، وتجمع بينهم الرغبة المشتركة في العيش معا . فالرابطة بين الفرد والأمة رابطة نفسية ، تنشأ نتيجة العديد من العناصر المتداخلة المعقدة مثل الجنس واللغة والدين والتاريخ والمصالح المشتركة ، التي تؤدي إلى زيادة الروابط بينهم(٢) .

والذي نلاحظه إذا قارنا بين تعريف الدولة والأمة نجد أن عنصر السلطة هو العنصر المتخلف من عناصر الدولة ، في الأمة . وعلى ذلك فلا يشترط لوجود الأمة خضوع أفرادها لسلطة سياسية موحدة . بينما تعد السلطة السياسية العنصر الجوهري في تكوين الدولة(٣) .

العوامل التي تساعد على تكوين الأمة :

تختلف هذه العوامل من أمة إلى أخرى ، ولم يتفق الفقهاء على عامل معين كمعيار معين يمكن أن يطبق على جميع الأمم ، ولذلك فإننا في تعرضنا لهذه العوامل سوف نتبين أنها تختلف في أهميتها ، وقوة فاعليتها في إيجاد الأمة من جماعة إلى أخرى .

---

(١) د . عثمان خليل ، د . سليمان الطماوي . المرجع السابق ص ١١ .
د . عز الدين عبد الله . القانون الدولي الخاص ج ١ ، ١٩٦٤ ، ص ٩٤ .
(٢) د . محمود حلمي نظام الحكم الإسلامي مقارنا بالنظم المعاصرة ١٩٨٠ ص ١٣
(٣) د . ثروت بدوي - النظم السياسية - ص ٣٧

المطلب الثانى

الشعب فى الدولة الإسلامية

كان الفقهاء يطلقون على الدولة الإسلامية اسم دار الإسلام كما كانوا يصفون الأفراد الذين يستوطنون فيها بأنهم « أهل دار الإسلام » أى من تبعة الدولة الإسلامية، كما يصفون الحربيون بأنهم من أهل دار الحرب ، أو من تبعة دار الحرب ، وارتباط الأفراد بدار الإسلام ارتباط خاص، لايشبه ارتباط الفرد بالفرد، لأن الدولة الإسلامية ليست فردا، وإنما هى منظمة سياسية ، كما لايشبه ارتباط الفرد بالأمة لأن الأمة ليست منظمة سياسية كالدولة، فرابطة أفراد شعب دار الإسلام بهذه الدار رابطة سياسية وقانونية، لأن الدولة الإسلامية وهى منظمة سياسية طرف فيها، ولأن آثارا قانونية تنتج عنها ، ويلتزم بها الفرد والدولة » وهذه الآثار هى الحقوق التى يتمتع بها الفرد فى ظل الدولة والواجبات التى تلتزم بها قبلها . فهذه الرابطة هى الجنسية بمفهومها الحديث وإن لم يسمها الفقهاء بهذا الاسم(١) .

وسوف نحاول فيما يلى الحديث عن طوائف الشعب فى الدولة الإسلامية مع إيضاح المعيار المميز للأمة الإسلامية :

أولا : التفرقة بين الطوائف البشرية التى يتكون منها الشعب فى الدولة الإسلامية:

يتكون الشعب فى الدولة الإسلامية من مجموع الأفراد الذين يوجدون على إقليم الدولة . وينقسم سكان الدولة الإسلامية إلى طائفتين : الأولى تضم الأفراد الذين يعتنقون الدين الإسلامى ، والأخرى تضم غير المسلمين .

أولا ـ المسلمون :

المسلمون هم فى الأصل أهل دار الإسلام . وعماد وجودها ، وهم يقفون جميعا على

---

(١) أستاذنا د . عز الدين عبد الله : القانون الدولى الخاص ج ١ ص ١٠٢ وما بعدها .

د . عبد الكريم زيدان : أحكام الذميين والمستأمنين فى دار الإسلام ـ الطبعة الثانية ١٩٧٦ ص ٦١

على قدم المساواة فى الحقوق والواجبات ، لا تمييز فى ذلك بفوارق لونية ، أو عرقية ، أو لغوية ، أو جغرافية ، لأن الإسلام قد حطم هذه الاعتبارات وأسقطها من حسابه، فى مسألة الحقوق والواجبات ، وجعل الناس سواسية كأسنان المشط ، لا تفاضل بينهم إلا بالتقوى ، ولا تمايز إلا بالعمل الصالح والجهد النافع .

وفى ظل هذه المساواة التى ليس وراءها مطمع لناظر ، فتح باب الترقى فى مناصب الدولة الإسلامية على مصراعيه لكل مسلم أيا كان جنسه أو حرفته أو طبقته . فتبوأ أعلى المناصب كثير من الموالى والحرفيين والوثنيين المستضعفين بل إن المماليك كانوا هم السلاطين فى الشام ومصر لقرون عديدة .

ويرتبط المسلمون بالدولة الإسلامية ومن يقيم فيها ، فهو يحمل التابعية الإسلامية ، بغض النظر عن مكان ولادته ، أو وطنه الأصلى . ومن لا يقيم فى الدولة الإسلامية ، لا يكون له حق التمتع بجنسية الدولة الإسلامية ، حتى ولو كان مسلماً ، ما دام آثر الارتباط بدولة أخرى ، لكنه يكون مرتبط عاطفيا بالدولة الإسلامية ، ولا يحتاج المسلمون المقيمون خارج إقليم الدولة الإسلامية إلى إجراء مسبق للحصول على جنسية الدولة ، كما لهم حق دخولها والإقامة فيها دون أن يتوقف ذلك على الحصول على تصريح من السلطات العامة فى الدولة الإسلامية ، بحيث يكون لهم كل الحقوق وعليهم كافة الالتزامات التى يتمتع بها أو يلتزم بها من يقيم إقامة دائمة فى أرض الدولة الإسلامية من المسلمين(١) ، فالدولة الإسلامية تفتح صدرها لاستقبال لكل مسلم ، أيا كان وطنه أو لونه أو مولده ، وتمنحه جنسيتها .

علاقة الدولة الإسلامية بالمسلمين المقيمين خارجها :

المسلمون الذين يقيمون دولة أجنبية لا يعتبرون من رعايا الدولة الإسلامية على وجه الدقة ، لأن ولاية الدولة ، لا تمتد عليهم ، إلا أنه مع ذلك تنظر إليهم الدولة الإسلامية نظرة خاصة تختلف عن نظرتها إلى غيرهم من الأجانب ، بحكم اشتراكهم فى أخوة

---

(١) د . محمود حلمى : نظام الحكم الإسلامى - ١٩٨٠ ص ١٠ ، ١١
د : فؤاد النادى : مصدر سابق ص ٦٥

المقيدة، التي تقوم عليها الدولة الإسلامية، ومن هذا المنطلق فإن الدولة الإسلامية تشملهم بنوع من الولاية، وتمد إليهم ظلال الرعوية في بعض الأمور، ومن ذلك:

١ - يسمح لهم في كل وقت بالهجرة إلى الدول الإسلامية، ليعيشوا في ظلها وينعموا بعدلها، وعلى الدولة أن تذلل لهم كل عقبة، مادية أو معنوية تعترض طريق هجرتهم.

٢ - إن المسلم إذا ارتكب خارج دار الإسلام جريمة توجب حدا أو قصاصا، ثم جاء إلى دار الإسلام، عوقب على هذه الجريمة، لأن ولاية الدولة عليه ثابتة حكما وإن لم تمكن فعلا، وهذا رأى الجمهور - خلافا لأبي حنيفة(١).

٣ - على الدولة الإسلامية أن تمد يد المساعدة إلى الأقليات الإسلامية التي تنتمي إلى دولة غير إسلامية بمقتضى أخوة الدين(٢) فالدولة الإسلامية تلتزم نحو المسلمين أيا كان موطنهم بمسئوليات دينية وأدبية.

ثانيا - غير المسلمين:

يقيم في الدولة الإسلامية المسلم وغير المسلم، وتحدد الشريعة الإسلامية كيفية معاملة غير المسلمين، وهم ينقسمون إلى طائفتين رئيسيتين: ذميون ومستأمنون.

(أ) الذميون:

الغاية من الأديان هي هداية البشر وإصلاحهم وإعدادهم لسعادة الدنيا والآخرة،

---

(١) أنظر العلاقات الدولية في الإسلام - لأبي زهرة ص ٦١

(٢) قال تعالى: « إنما المؤمنون أخوة » آية ١ سورة الحجرات.

كما قال صلى الله عليه وسلم (ليس لعربي على عجمي، ولا لأبيض على أسود فضل إلا بالتقوى).

كما روى أبو موسى رضي الله عنه عن النبي صلى الله عليه وسلم قوله (المؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضا).

رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين: محي الدين أبو زكريا بن شرف النووي - المتوفى سنة ٦٧١ هـ - ص ٥٨. باب تعظيم حرمات المسلمين.

وإنما اختلف صور العبادات والشرائع لاختلاف الطبائع ، واختلاف الأزمنة والأمكنة، حتى بلغت الإنسانية رشدها وتهيأت للرسالة العالمية فبعث فيها سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم بدين الإسلام ، وهو يحتوى الأصول الموافقة لكل زمان ومكان ، وعلى ذلك : فيجب الإيمان بجميع رسل الله تعالى،وعدم التفرقة بينهم ، لأن إضافتهم إلى الله واحدة، فهم جميعاً مبلغون عنه ، ووظيفتهم جميعاً واحدة وهى :

هداية البشر وارشادهم . وقد قال تعالى « آمن الرسول بما أنزل إليه من ربه والمؤمنون كل آمن بالله وملائكته وكتبه ورسله لا نفرق بين أحد من رسله وقالوا سمعنا وأطعنا غفرانك ربنا وإليك المصير »[1] .

فالإسلام الحنيف يكرم الإنسان ويمهد السبيل للألفة والأخوة الإنسانية العامة ، فالمسلم صديق ومحب وحبيب لجميع الأنبياء والمرسلين فى الدنيا والآخرة[2] . ولذلك فالذمى – وهو غير المسلم الذى يقيم إقامة دائمة وطويلة فى دار الإسلام[3] – كما يعد يرى كثير من الفقهاء[4] – من مواطنى الدولة الإسلامية ، فصفة المواطن تنسحب على المسلم والذمى على حد سواء ، فيما عدا بعض مسائل يستثنون منها ، لاختلاف

---

(١) سورة البقرة آية ٢٨٥

(٢) السيد محمد رشيد رضا – الوحى المحمدى ص ١٦٠

(٣) شرح السير الكبير « للامام السرخسى » ج ١ ص ١٦٨

وراجع « تاريخ التشريع الإسلامى ومصادره » د . محمد سلام مدكور هامش ص ٨٢ حيث يقول فى تعريف الذميين أنهم « من أقاموا بيننا والتزموا بأحكامنا وكانت إقامتهم مؤبدة بيننا » .

(٤) الإمام السرخسى – شرح السير الكبير – ج ١ ص ١٤٠

الكمال بن الهمام : فتح القدير ج ٤ ص ٣٧٥

الكاسانى بدائع الصنائع فى ترتيب الشرائع ج ٥ ص ٢٨١

ابن قدامة : المغنى ج ٥ ص ٥١٦

عبد القادر عودة : التشريع الجنائى الاسلامى ج ١ ص ٣٠٧

العقيدة ولأنها تهم الفرد وأسرته بالدرجة الأولى مثل قوانين الأحوال الشخصية ، فإنهم يتبعون ما تقضى به دياناتهم[١] .

وإن كان هناك رأى فى الفقه يرى أن الذمى لا يتمتع بجنسية الدولة الإسلامية ، وأنه يعتبر أجنبيا ، ويقيم فى الدولة الإسلامية بمقتضى العقد الذى يطلق عليه فى الاصطلاح « عقد الذمة » والذى بمقتضاه يقيم الشخص فى الدولة الإسلامية ويتمتع بحمايتها هو وذريته من بعده[٢] .

---

(١) أبو الأعلى المودودى « حقوق أهل الذمة فى الدولة الإسلامية » من مطبوعات دار الفكر — بيروت ص ١٨ . حيث يقرر (وتقضى أمور أهل الذمة الشخصية بحسب قانونهم الشخصى Personal Law) ولا ينفذ عليهم فيها القانون الإسلامى فالذى هو محظور لنا فى أحوالنا الشخصية إن كان جائزا لهم فى قانونهم الدينى والقومى قضت المحكمة الإسلامية بجوازه لهم ، عاملة بقانونهم . خذ مثلا لذلك أن أهل الذمة إن كانوا يستحلون النكاح بغير شهود ، أو النكاح بدون المهر ، أو النكاح فى أثناء العدة ، أو نكاح المحارم ، فلا بد أن يجاز لهم كل ذلك فى الدولة الاسلامية . وعلى هذا كان العمل فى عهد الخلفاء الراشدين وما تبعه من العصور فى الحكومات الاسلامية وقد كتب الخليفة عمر بن عبد العزيز إلى الامام حسن البصرى مستفتيا « ما بال الخلفاء الراشدين تركوا أهل الذمة وما هم عليه من نكاح المحارم واقتناء الخمور والخنازير » ؟ فأجابه الحسن البصرى : « إنما بذلوا الجزية ليتركوا وما يعتقدون . وإنما أنت متبع ولا مبتدع والسلام » .

وانظر . العلاقات الدولية لأبى زهرة ص ٦٠ ، ٦٣ وراجع شمس مرغنى — مصدر سابق ص ٢٢٩

(٢) راجع « المغنى » لابن قدامة ج ٨ ص ٥٠٥

وأيضا بدائع الصنائع فى ترتيب الشرائع — للامام الكاسانى ج ٧ ص ١١١

« شرح السير الكبير » للامام السرخسى ج ٤ ص ١١٩

د حامد سلطان : أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية — ١٩٧٠ ص ٢٢٤

وهذا الرأى فيه شدة ومخالفة لما جاء به الاسلام من تسامح ، فالمسلمون والذميون يتمتعون بجنسية الدولة الاسلامية ، فالاسلام من حيث كونه ، عقيدة يعتبر المسلمين جميعا أخوة فى العقيدة ، ومن حيث كونه جنسيه ، فإنه يضم المسلمين ومن يقيموز معهم[١] بصفة دائمة .

فالدولة الاسلامية تكفل الذميين التمتع بحقوق المواطنين المسلمين ، كما تضمن لهم ممارسة حرياتهم وتطبيق شريعتهم[٢] ، وليس لأحد أن يسلبهم تلك الحقوق أو ينقص منها شيئا ، مع أعفائهم من القيام بواجب الخدمة العسكرية ، وجعل الدفاع عن الوطن الاسلامى من واجب المسلمين وحدهم[٣] ، فهو فريضة دينية ،لايخاطب بها إلا المسلمون، ولذلك فالجزية ترد للذميين إذا اشتركوا فى القتال إلى جانب المسلمين طواعية .

والحكومة فى الدولة الاسلامية ، يسيرها الذين يؤمنون بمبادئها ، ومع ذلك يجوز لها أن تستخدم الذميين لشئونها الادارية ، إلا أنه ليس لهم تقلد وظائف ومناصب القيادة وأهل الحل والعقد .

إلا أنه ترد استثناءات على قاعدة مساواة الذميين بالمسلمين فى الحقوق والواجبات وتطبيق أحكام الشريعة ، وهى استثناءات قائمة على الأمور التى تنبنى على العقيدة الإسلامية، والتى لا تتوفر لغير المسلمين ، ومن أمثلة ذلك :

(أ) بالنسبة للحقوق

يحرم الذميون من بعض الحقوق كتولى بعض الوظائف العامة ، كالخلافة ، والقضاء، لأن الدولة الاسلامية - بحكم انبنائها على العقيدة - تشترط فيمن يتولى هذه الوظائف أن يكون مسلما ، وهذا لاغرابة فيه لأن ، الدولة حرة فى تنظيم تمتع المواطنين بالحياة القانونية الداخلية ، فقـد تساوى بينهم ، وقـد تفرق لاعتبارات خاصة ، وإذا فرقت الدولة بين المواطنين فى بعض الحقوق ، فإنها تقيم تلك التفرقة عادة على أساس اختلافهم

---

(١) تفسير المنار : ج ١ ص ٣١٠

(٢) أبو الأعلى الودودى - حقوق أهل الذمة فى الدولة الاسلامية - ص ١٩ ، الخراج - ١٣٩٦ هـ - ص ١٥٢

(٣) أبو الأعلى الودودى المصدر السابق : ص ٢٦

فى بعض الأوصاف التى تراها كافية لتبرير هذه التفرقة ، والدولة الإسلامية - بحكم قيامها على فكرة الإسلام - ترى أن الوصف الدينى هو الاساس المقبول للتمييز بين المواطنين فى بعض الحقوق لأنها محكومة بالإسلام ، ولا تملك الخروج على أحكامه ، والإسلام يشترط فيمن يتمتع بهذه الحقوق توافر العقيدة الإسلامية فى الشخص(١) .

(ب) بالنسبة للواجبات .

تفرق الدولة بين المسلمين والذميين فى الواجبات التى تبنى على العقيدة ، فلا يؤخذ من الذميين الزكاة ، ولا يجب عليهم الجهاد ، لأن ذلك مرتبط بالعقيدة الإسلامية ، ويطالبون بالجزية دون المسلمين ، لأن الجزية لا تؤخذ إلا من غير المسلم .

(ج) بالنسبة لتطبيق أحكام الشريعة .

يسوى بين المسلمين والذميين فى كل أحكام الشريعة إلا فيما كان مبنيا على العقيدة الإسلامية ، وهذا بالحقيقة ليس استثناء من قاعدة المساواة ، بل تأكيد للمساواة ، إذ المساواة لم يقصد بها إلا تحقيق العدالة ، والعدالة لا تتحقق إذا سوى بين المسلمين والذميين فيما يتصل بالعقيدة الإسلامية ، أى الدينية ، لأن معنى ذلك هو حمل المسلمين على ما يتفق مع عقيدتهم ، ومعناه . عدم التعرض للمسلمين فيما يعتقدون ، والتعرض للذميين فيما يعتقدون ، وإكراههم على غير ما يدينون ، وهذا يخالف قول الله تعالى . « لا إكراه فى الدين(٢) »

وبناء على ذلك لا تطبق على الذميين الأحكام المتعلقة بالطعام والشراب ـ مثلا ، كما يسمح لهم بتناول الطعام فى رمضان ، لأن صوم رمضان قائم على العقيدة الإسلامية ، فمن الظلم لهم حملهم على غير ما يعتقدون .

ولكن إذا تجاهروا فيما يعتقدون حله بين المسلمين وهو محرم عند المسلمين فيعاقبون عليه ، لأن فيه مساسا بشعائر المسلمين وشعورهم ، فيعاقب الذمى مثلا على

(١) د . الكريم زيدان - أحكام الذميين والمستأمنين فى دار الإسلام - ١٩٧٦ - ص ٧٢

(٢) سورة البقرة آية رقم ٢٥٦ .

تجاهره بالافطار فى رمضان ، لأن فيه استهتاراً بشعيرة الصوم وشعور الصائمين .(١)

(ب) المستأمنون

المستأمن هو من يدخل الدولة الإسلامية بأمان مؤقت ، أى تحدد له مدة الإقامة ويعطى له العهد من ولى الأمر ، ويسمى هذا العهد بعقد الأمان .

وقد توسع الفقهاء المسلمين فى شأن عاقد الأمان والمتورد له متأثرين فى ذلك بحب التسامح مع غير المسلمين ، وعقد الأمان قد يكون بقصد الاتجار أو السياحة أو الزيارة أو لتبادل التمثيل الدبلوماسى .

ويعتبر المستأمن أجنبيا عن دار الإسلام ، وليس من تبعتها . وبمقتضى عقد الأمان يتقرر للمستأمن فى دار الإسلام حقوق ويترتب عليه واجبات ، وهو فى ذلك بمنزلة أهل الذمة ، إلا فى استثناءات قليلة ، اقتضتها طبيعة كون المستأمن أجنبيا عن دار الإسلام .

فمثلا يكون المستأمن فى دار الإسلام معصوم النفس والمال كالذمى، ولا يجوز للدولة أن تمسه بسوء ، كما يتمتع المستأمن بالحريات العامة وبمرافق الدولة ، كسائر أهل الذمة وتطبق عليه الأسس الإسلامية من البر والعدل والمساواة والوحدة الإنسانية ، والمعاملة بالمثل فى إطار الفضيلة ، ومبادىء الشريعة .

لكنه يحرم من ممارسة الحقوق السياسية ، لأنه ليس من أهل دار الاسلام ، كما أن الدولة غير ملزمة بكفالته وتهيئة أسباب العيش له ، لأنه ليس من رعيتها ، وإن كانت قواعد البر والرحمة والاحسان تنطبق عليه .

وأما الواجبات فيجب عليه ما يجب على الذمى من عدم التعرض للمسلمين بأذى ، واحترام النظام العام للدولة والخضوع لأحكام الاسلام ، ودفع الضرائب التى تقررها الدولة ، لأن هذه الالتزامات لا تفرض على الأفراد على أساس الجنسية فقط بل بالنظر

---

(١) عبد القادر عودة : التشريع الجنائى فى الاسلام - ١٣٦٨ هـ - ج ١ ص ٣٣٣

لاقامتهم فى الدولة وتمتعهم بحمايتها ومرافقها . لكن لا يطالب المستأمن بالجزية كما يطالب الذمى بها ، لأن أساس التزام الذمى بها كونه من أهل دار الاسلام، بدلا من دفاعها عنه ، والمستأمن ليس من دار الاسلام فلا يطالب بها[1] .

المعيار المميز للأمة الاسلامية :

قرر القرآن الكريم أن الرسالات الالهية ختمت برسالة محمد عليه السلام ونص على أن خاتم الأنبياء[2] ـ كما قرر أيضا أن رسالته عامة بمعنى . أنها موجهة إلى جميع الشعوب مهما اختلفت جنسياتهم ولغاتهم : الوجودين منهم وقت مبعثه ، ومن سيوجد بعدهم إلى يوم الدين ، يقول الله تعالى : « قل يا أيها الناس إنى رسول الله إليكم جميعا »[3] ، « وما أرسلناك إلا رحمة للعالمين »[4] .

« وما أرسلناك إلا كافة للناس بشيرا ونذيرا »[5] .

فقد وحد الاسلام بين المسلمين جميعاً بغض النظر عن الاختلاف فى الحدود والشعوب والقبائل ، « هو الذى أنشأكم من نفس واحدة »[6] .

وتأسيسا على ذلك يتحدد المعيار المميز للأمة الاسلامية ، فى وحدة العقيدة ، فالأمة الاسلامية تتكون من المسلمين وحدهم ، الذين يؤمنون بالاسلام ، سواء منهم من يخضع لدولة إسلامية أو يخضع لسلطة غير إسلامية فالدين الاسلامى وحده هو الأساس المشترك الذى بمقتضاه يمكن تمييز الأمة الاسلامية وتحديدها عن غيرها من الأمم والجماعات

---

(١) د . عبد الكريم زيدان ـ المرجع السابق ـ ص ٧٥ .

(٢) قال تعالى « ما كان محمدا أبا أحد من رجالكم ولكن رسول الله وخاتم النبيين » الآية (٤٠) من سورة الأحزاب .

وقال تعالى « اليوم أكملت لكم دينكم وأتممت عليكم نعمتى ورضيت لكم الاسلام دينا » ، الآية (٣) من سورة المائدة .

(٣) آية ١٠٣ سورة الأعراف .

(٤) آية ١٠٧ سورة الأنبياء .

(٥) آية ٢٨ سورة سبأ

(٦) آية ٩٨ سورة الأنعام .

الأخرى(٨) مما يسمح بالقول أن كل معتنقى الاسلام يكونون أمة واحدة(٢) .

فالأمة الاسلامية تمتد مع إمتداد العقيدة الاسلامية ، لاتحدها حدود جغرافية ، وذلك أن الرباط الذى يربط بين المسلمين رباط معنوى ، يمتد مع العقيدة ، قال عز وجل « يا عبادى الذين آمنوا إن أرضى واسعة فإياى فاعبدون » .

وتؤدى وحدة العقيدة الاسلامية : إلى وحدة الأهداف ؛ والغايات السياسية ، والدفاعية ، والثقافية ، والاقتصادية ويمكن للامة الاسلامية تحقيق ذلك ، إما بمعاهدات دفاعية ، أو بمنظمات إقليمية ، أو دولية ، أو بمواثيق سياسية لأهداف مختلفة . وقد أجاز الفقهاء : تعدد الدول الاسلامية لاتساع المدى ، وتباعد الأقطار ، بما فى ذلك من قدرة على تدبير شئون كل إقليم ، وفهم حاجاته من واقعه القريب وحماية مبادىء الشريعة الإسلامية والحق والعدل(٣) .

---

(١) الشيخ عبد الوهاب خلاف ــ السياسة الشرعية ص ٦٣
د . فؤاد النادى المرجع السابق ص ٥٦

(٢) . محمود حلمى : نظام الحكم الاسلامى ــ ١٩٨٠ ص ١٥

(٣) أنظر النظريات السياسية للدكتور ضياء الدين الريس : المرجع السابق ص ١٩٧ - ٢٠١ .

وانظر أيضا الأستاذ الشيخ عبد الوهاب خلاف : التشريع الجنائى الاسلامى ص ٢٩٠ ، السياسة الشرعية أو نظام الدولة الاسلامية ص ٢٥ وما بعدها .

المبحث الثانى

الإقليم(١)

Territoire

لا يكفى توافر الركن الأول للدولة ، وهو الشعب ، بل يشترط أيضا ، وجود ركن ثان لاغنى عنه لوجود الدولة ، وهو الإقليم ، وهو ذلك الجزء من الكرة الأرضية الذى تمارس عليه الدولة سيادتها ويسوده سلطانها ولدراسة الإقليم فإن الأمر يقتضى أن نتكلم عن الإقليم فى الدولة فى النظام الوضعى ، ثم نتكلم عن عنصر الإقليم فى النظام الإسلامى .

وعلى ذلك فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : الإقليم فى النظام الوضعى : « الدول غير الإسلامية » .

المطلب الثانى : الإقليم فى الدولة الإسلامية .

---

(١) المزيد من التفاصيل يراجع فى هذا الصدد :

د . طعيمة الجرف نظرية الدولة ١٩٧٨ ص ٨٩ ومابعدها .

د . محمد كامل ليلة : النظم السياسية ص ٢٤

د . حامد سلطان : أصول القانون الدولى ١٩٥٥ ص ٧٩ ومايليها . أحكام القانون الدولى فى الشريعة الإسلامية ص ٢٢٨ ومابعدها .

د . محمود حلمى : نظام الحكم الإسلامى ١٩٨٠ ص ١٥ ومابعدها .

د . فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٦٦ ص ٣٧

د . محمود عاطف البنا : النظم السياسية ١٩٨٠ ص ٣٦

د . فؤاد النادى : المبادىء الدستورية العامة ص ١٧٠ ومابعدها .

د . شمس مرغنى : القانون الدستورى ١٩٧٨ ص ٢٢٨

الأستاذ على بدوى : أبحاث فى أصول الشرائع ، مقال منشور بمجلة القانون والاقتصاد السنة الخامسة ص ١٧٦ ومابعدها .

المطلب الأول

الإقليم فى الدولة غير الإسلامية

المقصود بالإقليم :

ينصرف اصطلاح الإقليم إلى الرقعة الجغرافية التى يستأثر بها أفراد الشعب بصفة مستمرة ومستقرة وتمد هذه الرقعة هى الحيز المكانى الذى يخضع للسيادة الإقليمية والسلطة الآمرة للدولة ، وهو يضم الأرض التى يستقر فيها الشعب ، ورقعة من الماء عندما يكون للإقليم البرى شواطىء تمتد على البحار ، والفضاء الجوى الذى يعلوها . كما يشمل أيضا باطن الأرض بكل مافيه يحتوى من مناجم ومياه جوفية ، وغير ذلك من ثروات طبيعية ، وكذلك قاع البحر الإقليمى .

والإقليم الذى يميز الدولة عن الأمة ، إذ ليس من اللازم أن ترتبط الأمة بإقليم معين بعكس الدولة .

ويعد إقليم الدولة فى الوقت الحاضر ركنا أساسيا لقيام الدولة ، فبدونه لاتستطيع جماعة بشرية التمسك بوصف الدولة ، وعلى ذلك لايمكن الاعتراف بوصف الدولة للقبائل الرحل ، لعدم استقرارهم فى أرض معينة . وقد أخذت الرابطة بين الدولة والإقليم تظهر فى العصور الوسطى المسيحية ، تحت ضغط التنظيمات الاقتصادية والاجتماعية السائدة وقتذاك(١) . وبعد أن عرف الإنسان كيف يستغل الأرض استغلالا حسنا ، وتحركت لديه الرغبة فى حب التملك ، وحيازة الجزء الأكبر من الأرض وزاد على هذا أن سلطان الأمراء والنبلاء فى العصر الإقطاعى كان يقاس بمدى ممتلكاتهم الإقليمية ، إلا أن الرابطة بين الدولة والإقليم كانت واهية ، نظرا إلى سيادة مذهب شخصية القوانين .

وفى نهاية العصور الوسطى ، أخذ الإقليم يظهر بوصفه عنصرا من عناصر تكوين الدولة ، نتيجة ممارسة الزراعة والاستقرار فى الأرض مما أدى إلى اندماج الشعوب

---

(١) د . حامد سلطان : أحكام القانون الدولى فى الشريعة الإسلامية ص٢٢٨ ومايليها .

الزراعية مع بعضها ، وإقامتها على وجه الدوام فى أرض معينة،حيث قامت الحكومات المركزية القوية ، التى جمعت بين يديها سلطة الأمر والنهى ، فظهر نظـــام الدولة لاكتمال أركانها : شعب ، إقليم يقطنه الشعب على وجه الدوام ، سلطة تتولى الأمر والنهى ، مما ساعد على انكماش نظام شخصية القوانين، وظهور مذهب إقليمية القوانين وازدهاره .

أهميــة الإقليم :

ترجع أهمية الإقليم إلى أن السلطة السياسية تقوم بمباشرة اختصاصاتها فى داخل إقليمها فقط ، وفى حدود هــذا الإقليم ، ولا يجوز لهــا مباشرة أى اختصاص خارج حدود الإقليم ، إلا فى حـــدود ما أقره العرف الدولى ، وذلك فى مجال العلاقات بين الدول .

فالحدود السياسية للدولة تبين النطاق الجغرافى الذى تباشر السلطة السياسية فيه اختصاصاتها ، والذى لا تستطيع أن تتعداه ، لبدء إقليم دولة أخرى ، حتى لاتصطدم بسيادة واختصاصات هذه الأخيرة . وعـــدم توضيح حدود الدولة يجلب المتاعب ويسبب الاعتداءات المتكررة بين الدول(١) .

وتمد الحدود السياسية الواضحة سند الدولة فى بسط نفوذها على مناطق مجاورة لاقليمها ، كما هو الحال بالنسبة للجرف القارى أو القطب الشمالى(٢) .

وإقليم الدولة يحدد النطاق الذى يمكن للدولة أن تحدد شعبها على أساسه تحديدا واضحا ، فكل من يقيم على الإقليم يخضع لسيادة الدولة فى صورة أخرى . كما يحدد إقليم الدولة الاختصاص القضائى لمحاكمها وبالتالى تحديد القانون الواجب التطبيق .

---

(١) تذرعت إيطاليا فى حربها ضد الحبشة وإهدارها استقلالها وضمها إلى الإمبراطورية الفاشية سنة ١٩٣٦ بأن الحبشة ليست لها حدود واضحة على سبيل الدقة تجعل منها دولة متمدينة ، ومن المنازعات التى قامت بين الدول الإفريقية نتيجة الاختلاف على تحديد الحدود بينها ، المنازعات التى بين الجزائر والمغرب وموريتانيا .

(٢) د . محمد طلعت الغنيمى : الأحكام العامة فى قانون الأمم ١٩٧٠ ص ٦٥٣

وإذا كان لايتصور وجود دولة بدون إقليم ـ على نحو ما أوضحنا ـ تباشر عليه سيادتها على سبيل الانفراد والاستقرار ، فإن فقد الدولة لاقليمها نهائيا يستتبع بالضرورة أن يزول عنها وصف الدولة . كأن تحتل دولة ، دولة أخرى بصفة نهائية . ولكن إذا فقدت الدولة سيطرتها على إقليمها مؤقتا ، لظروف خارجة عن إرادتها ، وكان من الواضح أنها ستستعيد تلك السيطرة على إقليمها ، متى زالت الظروف الخاصة التى منعت الحكومة من السيطرة على إقليمها فإن الدولة تستمر فى الوجود، مادام تنظيمها السياسى لازال متماسكا ، ويباشر اختصاصاته على رعاياه الموجودين خارج الإقليم وكذلك على الإدارات الوطنية الموجودة فى الخارج(١) .

شروط الإقليم :

يلزم للإقليم أن يكون ثابتا ، وأن يكون محددا بحدود واضحة المعالم . ويلاحظ أن ثبات الإقليم أمر نسبى فكثيرا ماتطرأ على الدولة تغيرات إقليمية بالزيادة ، كما لو أدى انتصارها فى أحد الحروب إلى اكتسابها للسيادة على منطقة معينة ، أو كأن تضيف الطبيعة إلى إقليم الدولة أجزاء ، كما يحدث فى حالات انحسار البحر فى بعض الجزر ، أو بالنقص كأن تفقد الدولة جزءا من إقليمها نتيجة احتلال دولة أخرى لها ، أو كما لو انفصل جزء من إقليم الدولة عنها نتيجة قيام ثورة فيه .

وأما تحديد الإقليم ، فيعنى ضرورة أن يكون محددا واضح المعالم تمارس الدولة داخله سلطانها بحيث يتحدد نطاق سيادة الدولة بنهاية حدودها . ومن ثم وجب رفض المذاهب التى ترمى إلى عدم ضبط حدود الدولة مثل نظرية الحدود العائمة التى ينادى بها الاتحاد السوفيتى Théorie de leEtat Fluide والنظرية النازية الخاصة بالدولة ذات الحدود المتحركة(٢) .

L' Etat dynamiqueaux frontieres mouvants

(١) د محمد حافظ غانم : مبادىء القانون الدولى العام ١٩٥٩ ص ١٢٧
د . عبد العزيز سرحان مرجع سابق ص ٣٥٠ ، ٣٥١
د . محمود عاطف البنا : مرجع سابق ص ٣٧
د . محمد سامى عبد الحميد مرجع سابق ص ١٥٦ ، ١٥٧
(٢) د . محمد طلعت الغنيمى : مرجع سابق ص ٦٥٣
د . عبد العزيز سرحان : مرجع سابق ص ٣٥٢ ، ٣٥٣
شارل روسو : القانون الدولى العام ١٩٥٣ ص ٨٣ ، ٨٤

هذا ولا يفوتنا أن نشير إلى أنه لا يشترط فى إقليم الدولة أن تكون أجزاؤه متصلة الأوصال ، لايوجد بينها إقليم دولة أخرى ، فقد يتكون إقليم الدولة من أجزاء منفصل بعضها عن بعض كما هو الحال بالنسبة للجزر البريطانية واليابانية وولاية الاسكا الأمريكية التى يفصلها إقليم كندا عن باقى الولايات الأمريكية(١) .

مشتملات الإقليم :

يحتوى إقليم الدولة على ثلاثة عناصر هى :

الجزء القارى أو اليابس الذى تبسط عليه الدولة سيادتها واختصاصاتها ، كما يشمل زيادة على ذلك المياه الجوفية التى توجد داخل هذا الجزء القارى ، وجزء من البحر الملاصق لشواطئها إلى المدى المتفق عليه فى القانون الدولى العام وهو مايطلق عليه البحر الإقليمى . كما يشمل أيضا الفضاء الذى يعلو الجزء القارى والبحرى للدولة .

الإقليم الأرضى Laterre :

العنصر الأصلى فى إقليم الدولة يتكون من مساحة معينة من اليابسة ، وبصرف النظر عن اتساعها وعن موقعها . فقد تكون هذه المساحة محدودة جدا . وقد تكون هذه اليابسة شاسعة المساحة . ولكن لايتصور وجود دولة بدون أرض أى يتكون إقليمها من عنصرى الماء والهواء ، لأن هذين العنصرين يتبعان دائما عنصر الأرض ولا يوجدان بدونه(٢) .

وليس لموقع اليابسة أثر على قيام الدولة ، فقد تكون هذه اليابسة مجرد جزيرة فى بحر من البحار مثل قبرص . وقد تكون جزءا من قارة كما هو الحال بالنسبة لأغلب دول العالم . وقد تكون قارة بأكلها مثل استراليا ، وقد تكون الأرض

---

(١) د . محمد طلعت الغنيمى : مرجع سابق ص ٦٥٢
د . محمد سامى عبد الحميد : مرجع سابق ص ١٥٧
د . عبد العزيز سرحان : مرجع سابق ص ٣٥٣ ، ٣٥٤
(٢) د . عبد العزيز سرحان : المرجع السابق ص ٣٥٣ .

المكونة لإقليم الدولة جزءا من قارة وبعض الجزر كما هو الحال بالنسبة اليونان(١).

ويتم تحديد إقليم الدولة من الناحية المادية والسياسية، بما يسمى الحدود السياسية، التى يتم تخطيطها فى غالب الأحيان، عن طريق إتفاق يعقد بين الدول المتجاورة والتى يهمها الأمر. وعند عدم وجود اتفاق من هذا القبيل، فإنه يمكن أحيانا معرفة حدود الدولة عن طريق الاسترشاد بالقواعد التى قررها العرف الدولى بخصوص هذا الموضوع(٢).

(ب) الإقليم المائى :

ويقصد به أولا الأنهار والبحيرات التى توجد بكاملها داخل حدود الدولة، ولذلك فهى تخضع للسيادة المطلقة للدولة حكمها فى ذلك حكم العنصر اليابس من الإقليم، فللدولة أن تنظم الملاحة فيها، والصيد منها، وكافة وجوه الاستغلال للقوى الطبيعية الموجودة فى مجراها(٣).

كما يتكون الإقليم المائى من شريط من المياه البحرية أو المحيطية الملاصقة للدولة والأرضى، وهو ما يطلق عليه اصطلاح البحر الإقليمى Lamere territoriale .

وقد استقر العرف الدولى على أن تباشر الدولة سيادتها على البحر الإقليمى بنفس المدى الذى تباشر به سيادتها على الإقليم الأرضى، وذلك حماية لمصالحها الحيوية فى مواجهة الأخطار الدولية التى قد تتعرض لها من جهة البحر، فالسواحل حدود الدولة فى طريق كل الدول، واحتمال الهجوم من خلالها أمر وارد، ولذا وجب أن تجهز الدولة شواطئها بوسائل الدفاع اللازمة، وأن تراقب أعمال التهريب حماية لمصالحها الاقتصادية، وأن تقصر حق الصيد فى الاقليم المائى على مواطنيها وحدهم حفاظا على ثروتها القومية.

---

(١) د. ماهر عبد الهادى : السلطة السياسية فى نظرية الدولة ١٩٨٠ ص ٣٢٧

(٢) د. محمد كامل ليلة : النظم السياسية ص ٢٥

(٣) د. على أبو هيف : القانون الدولى العام ١٩٦٠ ص ٣٥٤

وتختلف الدول فى تحديد المسافة التى يمتد إليها البحر الإقليمى (ما بين ٣ أميال و ١٢ ميلا بحريا أو أكثر). ولكن إذا بالغت الدولة فى تحديد نطاق البحر الاقليمى كان من حق الدول الأخرى الاعتراض وعدم الاعتراف به(١) .

(ج) الإقليم الجوى L'Esbace Aerien

ويقصد به الغلاف الجوى ، الذى يعلو الإقليم الأرضى والإقليم المائى للدولة . فالغلاف الجوى الذى يعلو هذين الاقليمين يخضع لسلطان الدولة . فهو جزء لايتجزأ من إقليم الدولة . وهذا العنصر الأخير لم يكن فيما مضى عنصرا من عناصر الاقليم . وذلك لاستحالة السيطرة عليه وإستحالة استغلاله ولاستحالة الدفاع عنه .

وقد زادت أهمية الاقليم الجوى بعد أن أدت الاختراعات العلمية الحديثة إلى أن تدخل البشرية عصرا جديدا ، بعد إستخدام الطائرات فى السلم والحرب . وأصبحت الطائرات وسيلة سهلة للمواصلات ، بين القارات عبر أجواء الدول المختلفة ، وعقدت إتفاقيات بين الدول لتسهيل الملاحة الجوية الدولية ، وتنظيم مرور الطائرات الأجنبية فى الاقليم التابع للدولة .

وقد استقر الأمر على الاعتراف لكل دولة بحق مطلق على طبقات الهواء التى تعلو إقليميها الأرضى والمائى ، تباشر فيها سيادتها كما تباشرها على العنصرين الآخرين .

أما الفضاء الخارجى Outer Space الذى يحيط بالكرة الأرضية وما يعلو الطبقات الهوائية حيث مناطق التخلخل وانعدام الوزن ، فقد استقر الأمر على أن سيادة الدول تنتهى بإنتهاء القشرة الأرضية ، وأن الفضاء الخارجى حكمه تقريبا حكم أعالى البحار . فيجوز لأى دولة الدخول فيه والخروج منه . وذلك لتشجيع الأبحاث العلمية ، وقد أصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة العديد من القرارات ، تأخذ بمبدأ حرية الفضاء الخارجى مع مراعاة مصالح الدول الأخرى(٢) .

---

(١) د . محمد كامل ليلة : مرجع سابق ص ٢٦ .

(٢) على سبيل المثال القرار رقم ٦٦٢١ بتاريخ ١٩ سبتمبر سنة ١٩٦٦ .

كما أبرمت الدول فيما بينها إتفاقية لتنظيم الفضاء الخارجي سنة ١٩٦٧ على أساس المبادىء التالية :

١ – حرية ارتياد الفضاء الخارجي والأجرام السماوية واستخدامها لصالح جميع الدول تحقيقا لمصلحة الإنسانية وفائدتها(١) .

٢ – إن الفضاء الخارجي لا يخضع لسيادة دولة من الدول ، وذلك حتى تتمكن الدول المتقدمة من استعماله بدون عوائق قانونية(٢) ، ويتم استخدام الفضاء في حدود المبادىء الأساسية للقانون الدولي بما في ذلك مبادىء ميثاق الأمم المتحدة(٣) .

٣ – عدم إنشاء القواعد والتحصينات العسكرية أو إجراء التجارب النووية في الفضاء الخارجي(٤) .

٤ – على الدول أن تنظر إلى رواد الفضاء باعتبارهم مبعوثين من الأرض إلى الكواكب الأخرى وممثلين للإنسانية كلها ، وعليها أن تقدم لهم كافة المساعدات الممكنة في حالة الحوادث أو المخاطر أو الهبوط الاضطراري ، فوق إقليم إحدى الدول ، أو في أعالي البحار ، ويجب إعادة الرواد سالمين إلى دولهم(٥) .

طبيعة حق الدولة على إقليمها :

إختلفت آراء الفقهاء بصدد هذه المسألة ، وظهرت عدة آراء في تكييف حق الدولة على إقليمها وهي تتلخص أساسا فيما يلي :

١ – حق الملكية :

Leterritoire, objetd'undroit reel de propriété.

استعان بعض الفقهاء بأحكام القانون المدني لتفسير علاقة الدولة بإقليمها ، ولهذا

---

(١) المادة الأولى من اتفاقية تنظيم الفضاء سنة ١٩٦٧ .
(٢) المادة الثانية من المعاهدة سالفة الذكر .
(٣) المادة الثالثة من ذات المعاهدة سالفة الذكر .
(٤) المادة الرابعة من ذات المعاهدة .
(٥) المادة الخامسة من ذات المعاهدة .

كان هؤلاء الفقهاء يصفون حق الدولة على إقليمها ، بأنه حق ملكية . وقد نشأت هذه النظرية فى العصور القديمة متأثرة بالفكر الذى كان سائدا وكان يعتبر الإقليم جزءا من أملاك الملك أو الأمير ، يحق له أن يتصرف فيه كما يتصرف فى سائر أملاكه.

ويؤخذ على هذه النظرية أن اعتبار الدولة مالكة للاقليم، يؤدى إلى منع الملكية الفردية للعقارات ، ويتعارض مع وجود أموال لا مالك لها . ولكن البعض يبرر هذا الاتجاه : بأن ملكية الدولة فى هذا المجال لها طبيعة خاصة ، تسمو على الملكية الفردية ولا تتعارض معها .

كما يعاب على هذه النظرية أنها لا تفصل بين الدولة وشخصية الحاكم . وتعتبر الإقليم نوعا من الدومين الخاص له ، يتصرف فيه كما يشاء ، بكل أنواع التصرفات[1] .

٢ - حق السيادة :

Letertoireobjet d'undroit de souveraineté.

عندما أدخلت نظرية السيادة فى الفقه القانونى واستقرت أحكامها تقرر اعتبار الإقليم مجرد محل مادى تمارس عليه الدولة سيادتها ، واعتبار الدولة أعلى سلطة داخل إقليمها . ومن الفقهاء القائلين بهذه النظرية . الفقهاء « لاباند ، كافاليرى » .. وقد انتقدت هذه النظرية من ناحيتين :

١ - أن السيادة لا تكون إلا فى مواجهة الأشخاص ، والإقليم فى النهاية ليس إلا شيئا[2] ، ومعنى ذلك أن الدولة تزاول سيادتها على الأفراد الذين يقطنون الإقليم وليس على الإقليم فى ذاته .

ويمكن الرد على هذا النقد : بأن سيادة الدولة على إقليمها ، تفسر بما يتلاءم مع طبيعة الإقليم وأنه جماد ، فتأخذ معنى السيطرة والهيمنة والإشراف عليه وحمايته ، وإذا كان الإقليم موزعا على أشخاص هم ملاك أجزاء هذا الإقليم ، أو القائمين عليه والممارسين لحقوق الاستعمال أو الاستغلال . فهذا لا ينفى أن الدولة مهيمنة على الإقليم،

---

(١) د . محمد كامل ليلة : مرجع سابق ص ٢٩ ، ٣٠
د . عاطف البنا : مرجع سابق ص ٤١ ، ٤٢
(٢) د . طعيمة الجرف : نظرية الدولة ص ٨٥

بمعنى أنها هى التى تقرر حق الملكية الخاصة وتحميه ، ولستطيع نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة ، بل وإلغاء هذه الملكية فى بعض النظم السياسية(١) .

٢ ـ ويلاحظ أن نظرية السيادة لا يمكن أن تتفق مع قواعد القانون الدولى وماتفرضه احتياجات الجماعة الدولية . فكثيرا ماتمتد اختصاص الهيئات الدولية داخل إقليم الدولة . ولا يمكن تفسير هذا الامتداد بأنه مجرد تسامح من الدولة ذات الشأن، لكنه فى حقيقته تطبيق لقواعد دولية عرفية(٢) .

٣ ـ نظرية الإقليم كنطاق لممارسة السيادة(٣) :

Leterriroire,champs d 'application de lelaso verainaté.

ترى هذه النظرية فى الإقليم مجرد نطاق ، كنطاق أو دائرة تباشر فيها الدولة سلطة الأمر والنهى .

فالمبادىء المستقرة للقانون الدولى تعترف للدولة بالسلطة العليا فى نطاق إقليمها ، بحيث يكون لها أن تمارس فيه مجموعة حقوق السيادة من تشريعية ، وقضائية ، وعسكرية الخ .

ويلاحظ على هذه النظرية أنها تضفى على الإقليم صفة سلبية حينما ترى فى الإقليم مجرد نطاق أو دائرة تباشر فيها الدولة سلطة الأمر والنهى Las ouverainté coercitive لأن الإقليم على العكس من ذلك يمد فى الواقع السند القانونى للدولة فى مباشرة اختصاصاتها السابقة(٤) .

كما أن من قوانين الدولة مايطبق خارج إقليمها ، كما يعفى بعض الأشخاص والممتلكات وصور النشاط من تطبيق قوانين الدولة فى الداخل فالاختصاص الإقليمى ليس قاعدة مطلقة ، بل يخضع لما تفرضه القواعد والاتفاقيات الدولية .

(١) د . محمد كامل ليلة : مصدر سابق ص ٣٠ ، ٣١
د . محمود عاطف البنا : مصدر سابق ص ٤٢ ، ٤٣
(٢) د . طعيمة الجرف : مصدر سابق ص ٨٦
(٣) بيردو : مطول العلوم السياسية جـ ١ ص ٧٨ سنة ١٩٤٩
Leterritoireest donc Le cadre naturel dans Lequel legouver. nants exercent lenrs fonctions .
(٤) د . عبد العزيز سرحان : مصدر سابق ص ٢٩٢

٤ - حق عينى له طبيعة نظامية :

undroit réeklenature Institutionnel

إزاء الانتقادات التى وجهت إلى النظريات السابقة ، فقد اتجه الأستاذ « بيردو » إلى أن حق الدولة على إقليمها ، عبارة عن حق عينى له طبيعة نظامية ذلك أن هناك صلة مباشرة بين سلطة الدولة والإقليم . هذه الصلة التى تربط بين الدولة وإقليمها عبارة عن حق عينى يتميز بطبيعة خاصة . وهو حق نظامى يتحدد موضوعه وفقا لما يقتضيه صالح الدولة(١) .

وقد انتقد هذا الرأى : بأنه يفتقر إلى الوضوح الكافى لتفسير طبيعة حق الدولة على إقليمها نظرا لصعوبة تحديد مضمون هذا الحق ذى الطبيعة الخاصة(٢) .

وفى تقديرنا : فإن اختلاف الفقهاء فى تقديرهم للنظريات السابقة ، يرجع إلى أن كل منهم ينظر إلى الإقليم من زاوية معينة ، وكل منهم ، من زاويته ، لاشك سليم ، لكنه غير كاف وحده . فالدولة على إقليمها السيادة والملكية التى يمكن أن تنصب على الأشياء ، وإذا كانت السيادة لا تمارس إلا فى مواجهة أشخاص ، فإن سلطة الدولة على إقليمها تتحول فى النهاية إلى سلطة على الأشخاص ، والواقع أن كل الحقوق ، بما فيها الحقوق العينية ، إنما تمارس فى مواجهة أشخاص(٣) .

---

(1) Budeau : Traitede Sience politique. T. II. p. 83

(٢) د . محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى ١٩٧٩ ص ٥٨ ، ٥٩

(٣) د . طعيمة الجرف : مصدر سابق ص ٨٧

المطلب الثانى

الإقليم فى الدولة الإسلامية

يرتبط الإقليم فى النظام الإسلامى بنظام الدولة برابطة حتمية ، ذلك أن الفقـــه الإسلامى يقسم الدول باعتبار علاقتها بالمسلمين إلى : دار الإسلام ودار المخالفين .

وسنبين تعريف كل دار من هـــذه الدور فيما يلى ، ثم نتكلم عن الإقليم فى الدولة الإسلامية .

أولا : دار الإسلام :

عرفنا الدولة الإسلامية بأنها البلد الذى تطبق فيه أحكام الإسلام ، ويسودها حكم الشرع الإسلامى .

وقد عرف البغدادى دار الإسلام بقوله : « هى كل دار ظهرت فيها دعوة الإسلام من أهله بلا خفير ولا مجير ، ولا بذل جزية ، ونفذ فيها حكم المسلمين على أهل الذمة ، إن كان فيهم ذمى ، ولم يقهر أهل البدعة فيها أهل السنة »(١) .

وعرفها الشيخ عبد الوهاب خلاف بأنها « الدار التى تجرى عليها أحكام الإسلام ، ويأمن من فيها بأمان المسلمين ، سواء أكانوا ذميين أم مسلمين(٢) .

فالشرط الجوهرى لاعتبار الدار دار إسلام هو خضوعها لأحكام الإسلام ، وسلطان المسلمين ، حتى ولو لم يكن فيها مسلمون ، مادامت تحت سلطانهم . قال الإمام الرافعى : وليس من شرط الاسلام أن يكون فيها مسلمون ، بل يكفى كونها فى يد الإمام وإسلامه(٣) .

---

(١) أصول الدين : لأبى منصور عبدالقادر بن طاهر البغدادى المتوفى سنة ٤٢٩ هـ الطبعة الأولى سنة ١٣٤٦ هـ . ص ٢٧٠

(٢) السياسة الشرعية : للشيخ عبد الوهاب خلاف ص ٢٧٠

(٣) فتح العزيز على كتاب الوجيز للغزالى : لعبد الكريم القزوينى الرافعى المتوفى سنة ٦٢٣ هـ ، مخطوط بمكتبة الأزهر .

وتسمى دار الإسلام أيضا دار العدل ، لأن العدل واجب فيها فى جميع أهلها بالمساواة .

وتعتبر دار الإسلام كلها داراً واحدة ، ولو تعددت فيها الدول ، واختلف الحكام ، مادام حكم الإسلام نافذا فيها ؛ لأن الفرقة لاتقضى على نفوذ حكم الإسلام فيها جميعا(١) . ذلك أن الإسلام يعتبر الأرض داراً واحدة ، لأن دعوته دعوة عالمية، لا ترتبط بأرض محددة ولا بأقوام مخصوصين ، إنما تستهدف الناس جميعا ، وعلى ذلك فالإسلام لايقيد الدولة الإسلامية ، بحدود جغرافية أو مكانية ، حتى يشمل الأرض بأسرها ، وتعم دعوة الإسلام الناس جميعا .

لكن بحكم الواقع فإن تطبيق أحكام الإسلام مرتبط بسلطان المسلمين ، فكلما اتسعت دار الإسلام اتسع نطاق تطبيق أحكام هذا الدين ، ومن ثم اقتضت الظروف أن يكون الإسلام إقليميا ، حتى تعم دار الإسلام العالم أجمع(٢).

إطلاقات أخرى لدار الإسلام :

لبعض الفقهاء آراء أخرى فى تعريف دار الإسلام ، وهى تتلخص فى ثلاثة آراء:

١ ـ إن دار الإسلام ماكان داخلا فى حكم الخلافة الإسلامية الصحيحة ، وهى خلافة الراشدين والأمويين والعباسيين ، ولا يدخل فيها مافتحه الأعاجم ، ولم ينفذ فيه حكم خليفة قرشى(٣) .

٢ ـ إن دار الإسلام هى مافتح فتحا إسلاميا، ورعى فيه دعوة الاسلام ، وجزيته وصلحه ، وتنفيذ حكم الله فيه ، وإعلاء كلمته ، وإقامة العدل المطلق بين الناس كلهم . وهذا لا يمكن الجزم به إلا فيما فتحه أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم ، إذكان الغالب على من بعدهم طلب الملك ، والتمتع بالسلطان والنعيم ، فالواجب على جميع

---

(١) تفسير المنار ٣٧١/١٠ .
(٢) أنظر الفقه الجنائى المقارن للمستشار أحمد موافى ص ٩٠
(٣) أنظر تفسير المنار : رشيد رضا ٣٧١/١٠

المسلمين أن يعملوا على إعادة هذه البلاد إلى حكم الإسلام الحق(١) .

٣ - إن دار الإسلام قسمان : الأول مهده ومشرق نوره، ومصدر قوته ،وموطن قوم الرسول صلى الله عليه وسلم ، وهو جزيرة العرب . والثاني : بيئة حضارته العربية، ومظهر عدالته التشريعية ، وينبوع حياته الاقتصادية ، ويشمل سوريا بما فيها فلسطين ، والعراق ومصر وأفريقيا . وهذه الأقطار هي التي عمت فيها لغة الإسلام العربية ، ونسخت ما كان فيها من لغات أخرى ؛ لأن أكثر سكانها الأصليين من سلالات عربية ، توغلت فيها عبر عصور التاريخ الاسلامي الأولى(٢) .

ثانياً : دار المخالفين :

يقسم الفقه الإسلامي دار المخالفين إلى دار الحرب ، ودار العهد ، دار الردة ، دار البغي ، وسوف نبين تعريف كل دار من هذه الدور .

١ - دار الحرب(٣) :

يظهر من استقراء كلام الفقهاء أنهم متفقون على أن كل دار لم تخضع لسلطان المسلمين ، ولم تنفذ فيها أحكام الاسلام،ولم يرتبط أهلها بعهد مع المسلمين هي دار حرب، فهي تقع خارج نطاق السيادة الاسلامية(٤) .

وهذه التسمية لاتعنى أن العلاقة بين المسلمين وغيرهم هي الحرب دائما ، إنما تعنى

---

(١) تفسير المنار ٣٧٢/١٠ .

(٢) تفسير المنار ٣٧٣/١٠

(٣) لعل تسميتها بذلك لعدم جواز تسميتها بدار الكفر ، لأن الأرض لاتكفر ، وإنما يكفر أهلها . ولأن أهم أحكام المخالفين هو جواز قتالهم ابتداء ، مالم يكن لهم عهد يمنع من ذلك ، أو توقع قيامهم بقتال المسلمين .

(٤) راجع الشيخ عبد الوهاب خلاف : السياسة الشرعية حيث عرف دار الحرب بأنها : « هي الدار التي لاتجرى فيها أحكام الاسلام ، ولا يأمن من فيها بأمان المسلمين » ص ٦٩ .

توقع الاعتداء منهم ، واعتبارهم أعداء بالامكان ، وليس بالفعل بالضرورة ، وهذا يقتضى أخذ الحذر منهم والتأهب المستمر لمواجهتهم(١) .

وسكان دار الحرب هم الحربيون ، والحربي لا عصمة له فى نفسه ولا فى ماله ، بالنسبة لأهل دار الاسلام ، لأن العصمة فى الشريعة الاسلامية تكون بأحد أمرين : الإيمان أو الأمان ، وليس للحربي واحد منها(٢) .

والفرق بين دار الاسلام ودار الحرب يخضع لاعتبارات ثلاثة ينبغى توافرها أولها : المنعة والحماية : فما كان من الأرض تحت يد المسلمين ، ولهم القوة على حمايته ومنعه من يد عدوهم فهو دار إسلام ، وماكان فى منعة أهل الحرب وحمايتهم فهو دار حرب .

ولما كانت السلطة الحاكمة هى المظهر الرئيسى للقوة والمنعة، اعتبرت الدار بسلطانها، فإذا كان الحاكم مسلما ، كانت الدار دار إسلام ، وأن كان حربيـا كانت الدار دار حرب(٣) .

الثانى : إجراء أحكام الاسلام على من فيها : فما كان من البلاد محكوماً بشريعة الاسلام ، تطبق أحكامها على قاطنيه ويخضعون لأوامره ونواهيه فهو دار إسلام ، ومالم يكن كذلك فليس من دار الاسلام(٤) .

٢ ـ دار العهد :

المقصود بدار العهد البلاد التى ارتبط أهلها بدار الاسلام بمعاهدة عقدت معهم ابتداء ، أو عند ابتداء القتال معهم ، عندما يعرض المسلمون عليهم الخيارات الثلاثة

---

(١) أنظر الشيخ محمد أبو زهرة : العلاقات الدولية فى الإسلام ـ الدار القومية للطباعة والنشر ـ ١٣٨٤ هـ ص ٥٣ .

(٢) أصول الدين : البغدادى ص ٢٧٠ .

(٣) أحكام القرآن لابن العربى ج ٢ ص ٨٨٨ ، بدائع الصنائع ج ٧ ص ١٣١ .

(٤) شرح السير الكبير للامام محمد بن الحسن الشيبانى سنة ١٩٧١ ج ٥ ص ١٦٩٩ ، المحلى : للامام الحافظ أبى محمد على بن حزم الأندلسى سنة ١٩٥٢ ج ١١ ص ٢٠٠ .

المرونة : الإسلام ، الجزية ، السيف ، فيدخلون إثر ذلك فى صلح مع المسلمين على شروط تشترط من الفريقين ، وتختلف قوة وضعفا حسب مايتراضى عليه الطرفان ، وحسب درجة القوة التى بلغها الطرف غير الإسلامى ، ومدى حاجته إلى مناصرة الدولة الإسلامية(١) : ولكن كان الصلح فى الغالب يقوم على خراج يؤدونه من أرضهم للمسلمين ، دون أن تؤخذ منهم جزية رقابهم لأنهم فى غير دار الإسلام(٢) . فهذه البلاد لم يستول عليها المسلمون حتى يطبقوا فيها شريعتهم ، ولكن أهلها دخلوا فى عقد للمسلمين وعهدهم على شرائط اشترطت وقواعد عينت ، مع احتفاظهم بسيادتهم فى أرضهم ولو لم تكن كاملة فى بعض الأحوال(٣) .

ومنشأ هذه الفكرة حالة نجران وبلاد النوبة وصلح أرمينية . فقد عقد النبى صلى الله عليه وسلم صلحا مع أهل نجران بالجزيرة العربية ، أمنهم بمقتضاه على أنفسهم وأموالهم من أى اعتداء يكون عليهم ، سواء كان من المسلمين أو من غيرهم ، وفرض عليهم فى مقابل ذلك فريضة مالية ، قيل : إنها خراج ، وقيل : أنها جزية(٤) .

وفى عهد عثمان(٥) رضى الله عنه عقد عبد الله بن سعد بن أبى سرح(٦) صلحا مع أهل النوبة من غير جزية على أن يدفعوا للمسلمين ثلاثمائة رأس كل سنة ، وعلى أن يهدى المسلمون إليها طعاما بقدر ذلك(٧) .

وكذلك عقد معاوية بن أبى سفيان رضى الله عنه صلحا مع أهل أرمينية ، قرر فيه سيادتها الداخلية المطلقة(٨) .

---

(١) أنظر العلاقات الدولية فى الإسلام : لأبى زهرة ص ٥٥

(٢) الشافعى – الأم : ١٣٢١ هـ ، جـ ٤ ص ١٠٣ ، ١٠٤ ، ١٩٢
الأحكام السلطانية للماوردى ١٩٧٨ ص ١٦٣

(٣) العلاقات الدولية فى الاسلام : لأبى زهرة ص ٥٥
د . وهبه الزحيلى : آثار الحرب فى الفقه الاسلامى ، الطبعة الثانية دمشق ص ٧٥

(٤) أنظر الخراج : أبى يوسف ص ٧٢

(٥) أنظر أسد الغابة : جـ ٣ ص ٥٨٤ ، ٥٩٢

(٦) أنظر أسد الغابة : جـ ٣ ص ٢٥٩

(٧) فتوح البلدان لأحمد بن يحيى بن جابر البلاذرى ١/٢٨٠

(٨) د . نجيب الأرمنازى : التشريع الدولى فى الاسلام ص ٥٠

فهذه البلاد تعتبر دار عهد فى اصطلاح بعض الفقهاء (الشافعى) وبعض الحنابلة[١]،
وقال محمد بن الحسن الشيبانى « المعتبر فى حكم الدار هو السلطان » والمنعة فى ظهور الحكم ، فإن كان الحكم حكم الموادعين ، كانت الدار دار موادعة ، وإن كان الحكم حكم سلطان آخر فى الدار الأخرى ، فليس لواحد من أهل الدار حكم الموادعة[٢] .

وقد ذهب جمهور الفقهاء إلى أن هذه الدار تدخل فى عموم دار الاسلام ، لأنهم صاروا بالصلح أهل ذمة تؤخذ جزية رقابهم[٣] .

والمختار أن هذه الدار إن كانت خاضعة لحكم الاسلام ، كما كان الحال مع نصارى نجران ، فهى جزء من دار الاسلام ، لأن المنعة والسلطان للمسلمين ، وإن كانت لا تنفذ فيها أحكام المسلمين فهى دار موادعة ، وإن دفعوا مبلغا من المال للمسلمين ، لأن أحكام الاسلام لم تظهر فيها ، وسيادة الدولة الاسلامية لم تتم عليها ، وأقرب مثال لهذه الدار بلاد النوبة التى احتفظت باستقلالها التام من المسلمين لقرون عديدة .

ويلاحظ أن معظم الدول الأجنبية اليوم ترتبط مع دول العالم الاسلامى بمعاهدات سياسية وتجارية وغيرها ، فمن الممكن أن يطلق عليها وصف دار العهد .

٣ – دار الردة :

المرتد هو الراجع عن دين الاسلام إلى الكفر ، سواء ولد على فطرة الاسلام أو أسلم بعد أن كان كافرا[٤] ، وحكمه عند جمهور العلماء أن يستتاب ثلاثة أيام ، وتزال عنه الشبهات التى ارتد لأجلها ، فإن تاب وإلا قتل ذكرا كان أو أنثى ، لقوله صلى الله عليه وسلم « من بدل دينه اقتلوه »[٥] .

---

(١) أنظر الأم للشافعى: ج ٤ ص ١٠٣، ١٠٤، المطبعة الأميرية بمصر سنة ١٣٢١هـ، الأحكام السلطانية لأبى يعلى ، مطبعة الحلبى ص ١٣٣ .
(٢) شرح السير الكبير ج ٤ ص ٨ ، ١٠ ، الطبعة الأولى .
(٣) الأحكام السلطانية للماوردى : المطبعة المحمودية التجارية ص ١٣٣ .
(٤) المغنى لابن قدامة: ج ١٠ ص ٧٤، الشرح الكبير للمقدسى: بيروت ج ١٠ ص ٧٤
(٥) صحيح البخارى : مطابع الشعب ج ٤ ص ٧٥ .
الفتح الكبير للشيخ يوسف النبهانى : الحلبى ج ٣ ص ١٧٥ .
الأحكام السلطانية للماوردى : ص ٦٠

فإن كانت الردة من جماعة ، وانحازوا إلى دار ينفردون بها عن المسلمين حتى يصيروا فيها ممتنعين ، فتصبح دارهم دار ردة ، ويجب قتالهم على الردة بعد الانذار والاعذار ، والمناظرة على الاسلام ، وإيضاح دلائله ، ويجرى على قتالهم بعد الانذار والاعذار حكم قتال أهل الحرب فى قتالهم(١) .

٤ – دار البغى :

وهى الدار التى سيطر عليها الخارجون على الإمام الحق ، ولو حكموا بالإسلام . فهم من شقوا عصا الطاعة على الإمام ، ويرون أن الإمام على باطل ، سواء كان هذا الباطل كفرا أم معصيه ، يوجب قتاله فى نظرهم ، ويستحلون دماء المسلمين وأموالهم — إلا من خرج معهم (٢) ، ويعتبر من البغاة أيضا من خرجوا عن قبضة الإمام الحق ورامو خلعه،وفيهم منعة،ولم يستحلوا ما استحلة الخوارج من دماء المسلمين وأموالهم، وحكمهم أنه يجب إخضاعهم لسلطان الدولة ويكون ذلك باتخاذ الخطوات التالية :

١ – يدعوهم الإمام إلى العودة إلى الجماعة ، ويكشف لهم عن شبهتهم التى أوجبت خروجهم عليه ، ويزيل ما يذكرونه من المظالم ، وما يتذرعون به من الحجج، ويوضح لهم فساد ما اعتقدوه ليرجعوا إلى حظيرة الجماعة (٣) .

٢ – فإن أبوا الرجوع بعد ذلك يخوفهم الامام القتال ، ويعظهم ، فلا يبدأ بقتالهم حتى يبدأه ، لأنه لا يجوز قتل المسلم إلا دفعا ، والبغاة مسلمون ، قال تعالى : « وإن طائفتان من المؤمنين اقتتلوا فأصلحوا بينهما ، فإن بغت إحداهما على الأخرى فقاتلوا التى تبغى حتى تفىء إلى أمر الله ، فإن فاءت فأصلحوا بينهما بالعدل (٤) فإذا أمكن إصلاحهم ودفع شرهم بمجرد القول كان أولى من القتال لما فيه من الضرر بالفريقين ، فإن سألوه النظره . وبان أن قصدهم الرجوع إلى الطاعة ومعرفه الحق انتظروا وإن

---

(١) الأحكام السلطانية للماوردى : ص ٦٠ .

(٢) المغنى : ابن قدامة ج ١٠ ص ٤٩ — ٥٠

(٣) ابن الهمام . فتح القدير . ١٣٨٩ ج ٤ ص ٤٠٩

(٤) سورة الحجرات آية ٩

كان تصدم التأهب للقتال وانتظار المدة أو خدعة الامام، لم ينتظروه وينبغى للامام أن يعاجلهم بالقتال(١) .

٣ - يجب على كل من من يقوى على القتال أن ينصر الامام العادل فى مقاتلة البغاة، حتى يرجعوا إلى موافقة الجماعة ، ولتلتئم وحدة المسلمين ، قال تعالى : « فقاتلوا التى تبغى »(٢) .

إقليم الدولة الاسلامية :

الاقليم فى المفهوم الاسلامى هو النطاق المكانى التى تسوده أحكام الشريعة الاسلامية كنظام قانونى،وما يتبع وجود هذا النظام حكما من سيطرة حكومة إسلامية على هذا الاقليم .

ويؤخذ من ذلك أن الاقليم فى الدولة الاسلامية مرتبط بوظيفته القانونية أى سيادة الشريعة الإسلامية وأحكامها بصفة أساسية وجوهرية ، أما إذا لم تسد الشريعة فى إقليم معين ، فينتفى عنه صفة الاقليم الاسلامى .

فالاقليم فى الدولة الاسلامية مقترن بممارسة السيادة الاسلامية على سكانه ، ولذلك فهو لا تحده — شرعاً — حدود مرسومة لا يجوز تخطيها ، بل هو متموج ، فى مد وجزر ، بحسب ازدياد أو ضعف دفقات الدعوه الاسلامية فهو يتحدد بوجود الاسلام والمسلمين فى أى بقعة من الأرض ، وهو يعتبر على مدى امتداده وطنا للمسلمين فالسيادة الاسلامية تمتد مع امتداد العقيدة(٣) على أن يتمتع المسلمون فى هذه البلاد بالسيادة والسلطان . أى أن تسود أحكام الشريعة الاسلامية على الاقليم ، أما الأقليات الاسلامية التى قد تعيش داخل دولة غير إسلامية — خارج دار الاسلام — فلا يستطيع القول بأن دار الاسلام — اقليم الدولة الاسلامية — يمتد ليشمل هذه المناطق بحيث تمتد سلطة الدولة الاسلامية لتشمل هذه الأقليات . ذلك أن هذا القول يمس سيادة الدول الأخرى وينال من هذه السيادة ويعتبر تدخلا فى أمورها الداخلية ، وعلى ذلك فلا يمكن الادعاء بوجود سلطة على هذه الأقليات(٤) .

---

(١) ابن قدامة : المغنى ج ١٠ ص ٥٤
(٢) سورة الحجرات آية ٩
(٣) أنظر : آثار الحرب — د . وهبه الزحيلى ص ١٨١
(٤) د . السنهورى : الخلافة ص ١٢٩

ويدخل فى إقليم الدولة الاسلامية كل مايتبعه من جبال وصحارى وأنهار داخلية، وبحيرات وأراض وجزر ، وما فوق هذه جميعا من طبقات الجو ، وما فى بطنها من كنوز ومعادن .

أما البحار العامة فقد سبقت الشريعة الاسلامية القانون الدولى الحديث فى جعلها مفتوحة الناس جميعا ، فقد روى أن عمر بن عبد العزيز رحمه الله كتب إلى ولاته ، ردا على استفسار بعضهم مقررا مبدأ حرية البحار ، واستدل الخليفة المسلم بما صنعه وسبق به كل الذين كتبوا وتمدوا بعد ذلك فى هيئات ومؤتمرات لحرية البحار بقوله تعالى: «وهو الذى سخر البحر لتأكلوا منه لحما طريا،وتستخرجوا منه حلية تلبسونها، وترى الفلك مواخر فيه ولتبتغوا من فضله ، ولعلكم تشكرون » (١) وقوله تعالى : « وما يستوى البحران هذا عذب فرات سائغ شرابه ، وهذا ملح أجاج ، ومن كل تأكلون لحما طريا وتستخرجون حلية تلبسونها وترى الفلك فيه مواخر ، لتبتغوا من فضله ، ولعلكم تشكرون » (٢) ، واستنتج بعضهم من هذه الآية تقرير حرية البحار وحرية الأنهار كذلك ، إذا البحر الملح والبحر العذب من كل منهما يؤكل اللحم الطيب ، فتشمل الآية حرية الملاحة فى البحار والأنهار سواء ما لم تشكل هذه الحرية خطرا على المسلمين (٣) .

وذهب عمر بن عبد العزيز فى حرية البحار إلى مدى أبعد،إذ حرم إقرار الرسوم الجمركية فى حركة التبادل التجارى فى البحار الإسلامية ، ورسوم الجمارك هذه كانت تعرف فى التعامل القديم - بالمكوس - فقال الخليفة العظيم فى هذا بسبقه الاسلامى . وبذلك يكون المسلمون الرواد الأول فى تقرير حرية البحار العامة (٤) .

= د . وهبه الزحيلى : مصدر سابق ص ١٨١

د . فؤاد النادى : مصدر سابق ص ١٨٩ .

(١) سورة النحل آية ١٤ . (٢) سورة فاطر آية ١٢ .

(٣) المستشار على على منصور:الشريعة الاسلامية والقانون الدولى العام-١٣٨٤هـ. ص ١٠٦ .

(٤) المستشار على منصور : المصدر السابق ص ١٠٦ .

أقسام إقليم دار الاسلام :

كان إقليم دار الاسلام ينقسم إلى أربعة أنواع من الأقاليم هى :

١ - الاقاليم التى أسلم أهلها عليها تسمى أرضا عشرية ، وتشمل هـذه معظم بلاد العرب ، كالمدينـة والطائف واليمن والبحرين واليمامة ، وكذلك مكة إلا أنها فتحت عنوة ، ولـكن الرسول صلى الله عليه وسلم من على أهلها ، فلم يعرض لهم فى أنفسهم ولم يغنم أموالهـم .

٢ - ما فتحه المسلمون عنوة ، وقسم بين الجنود والمسلمين الفاتحين ، كفعل رسول الله صلى الله عليه وسلم بخيبر ، يعتبر كذلك أرضا عشرية .

٣ - كل أرض لارب لها ، أقطاعا ، كفعل رسول الله صلى الله عليه وسلم والخلفاء بعده . فيما أقطعـوا من بلاد اليمن واليمامة والبصرة ، وما أشبهها ، وكذلك كل أرض ميتة ، أحياها رجل مسلم تعتبر أرضا عشرية فهـذه الأقاليم الثلاثة ليس فيها إلا العشر أو نصف العشر ، كما هو مبسوط فى كتب الفقه ، ولا يؤخذ العشر منها إلا إذا زرعت ، وبلغ الخارج منها خمسة أوسق فصاعدا ، وما يؤخذ منها فهو صدقة ، كزكاة الماشية يوضع فى مصارف الزكاة المعروفة .

٤ - الأقاليم المحتلة التى تركت فى أيدى سكانها الأصليين ، تسمى أرضا خراجية ، لأن عليها ضريبة مالية تسمى « الخراج » وتكون هذه الضريبة بقدر الطاقة كما فعل عمر رضى الله عنه بأرض السواد والشام ، وفارس ومصر وهـذه الضريبة تؤخذ من الأرض كل عام مرة ، ولو لم تزرع ، وتعتبر فيئا ، تصرف فى مصالح المسلمين .

ومثل الأرض المحتلة الأرض المفتوحة صلحا ، فتكون خراجية كذلك .

ويعتبر هذا الخراج صفة لازمة للأرض لاينفك عنها فى الراجح من أقوال الفقهاء فلا يسقط باسلام أهلها ، وإذا بيعت لمسلم انتقلت إليه بخراجها (١)

---

(١) الأموال : لأبى عبيد القاسم بن سلام - ١٣٩٥ هـ - ص ٣٤٧ .
نهاية المحتاج على شرح المنهاج : لشمس الدين محمد بن أبى العباس الرملى - ١٣٨٦ هـ ج ٨ ص ٧٧ ، ٧٨ .

فقد روى البيهقي باسناد إلى طارق بن شهاب قال : أسلمت إمرأة من أهل نهر الملك ، فكتب عمر بن الخطاب : « إن اختارت أرضها ، فأدت ما على أرضها ، فخلوا بينها وبين أرضها ، وإلا فخلو بين المسلمين وبين أرضهم »(١)

وعن أبي الدرداء رضي الله عنه قال : قال رسول الله صلى الله عليه وسلم « من أخذ أرضا بجزيتها ، فقد استقال هجرته ، ومن نزع صغار كافر من عنقه ، فجعله في عنقه ، ولى الاسلام ظهره » (٢) .

قيل : معنى الجزية هنا الخراج ، ودلالة الحديث : أن المسلم إذا اشترى أرضا خراجية من غير مسلم ، فأن الخراج لا يسقط عنه .

أما إذا فتحت الأرض صلحا على أن أرضها لاهلها، فما وضع عليها من خراج فجراه مجرى الجزية ، التي تؤخذ من رؤوسهم ، فمن أسلم منهم سقط ما عليه من الخراج ، كما يسقط ما على رقبته من الجزية(٣) .

= نصب الراية : تخريج أحاديث الهداية ـ جمال الدين أبو محمد عبد الله بن يوسف ـ ١٣٥٧ هـ . جـ ٣ ص ٤٤٢ ، ٤٤٣ .

(١) نصب الراية ـ جـ ٣ ص ٤٤١ .

(٢) مختصر وشرح وتهذيب سنن أبي داود ـ الخطابي وابن القيم ـ مطبعة السنة المحمدية سنة ١٣٦٨ هـ جـ ٤ ص ٢٦٨ .

(٣) المرجع السابق جـ ٤ ص ٢٦٩ .

المبحث الرابع

السلطة السياسية

الدولة عبارة عن مجتمع بشرى متقدم، ومن ثم فلابد من أن تكون فيه طبقة حاكمة وأخرى محكومة، فلا يكفى استقرار جماعة من الناس على بقعة معينة من الكرة الأرضية لكى تكون هناك دولة - بل لايتم ذلك إلا إذا ظهرت فى هذه الجماعة سلطة عليا. (سواء كانت مكونة من فرد واحد أو أكثر). تكون لها الكلمة النافذة فى الجماعة تتولى شئونها، وتقوم بتدبير وإدارة المصالح العامة(١).

وفكرة السلطة العامة (بمعنى إصدار الحاكم للأوامر والنواهى إلى المحكومين) قديمة قدم المجتمع السياسى نفسه، ظهرت فى (المملكة) كما ظهرت فى (المدينة السياسية) كما أنها توجد من باب أولى فى (الدولة الحديثة). وهى الشرط الأساسى لقيام هذا المجتمع والمميز له عن غيره من المجتمعات.

وهكذا فيشترط لقيام الدولة (فضلا عن الشعب والإقليم) أن يتوافر لها عنصر التنظيم السياسى، بما يكفل فى المحل الأول ضرورة وجود سلطة سياسية تؤدى وظائف الدولة الداخلية والخارجية، وتكون مسئولة أمام الجماعات الأخرى عن كافة الشئون التى تتعلق بالإقليم وبالشعب. بل لعل الطابع الرئيسى الذى يميز الدولة الحديثة عن الوحدات السياسية التى كانت موجودة فى أوربا فى العصور الوسطى، قبل حركة الإصلاح الدينى وعصر النهضة هو تجميع السلطات فى يد حكومة واحدة تملك من الوسائل المادية والقانونية ما يمكنها من السيطرة التامة على الإقليم دون منازعة من أية سلطة أخرى(٢).

ولكن إذا كان الأمر يتعلق بمجرد وجود سلطة. فهذه السلطة تظهر فى كل

---

(١) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٧١ ص ٢٦.

(٢) د. حامد سلطان: أصول القانون الدولى ص ٥٥١، ٥٥٢.

د. طعيمة الجرف: نظرية الدولة والمبادىء العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم سنة ١٩٧٨ ص ٨٧، ٨٨.

مجتمع بشرى مهما تواضع أمره ومن ثم فلا يبدو هناك مايميز الدولة عن سواها . فالأسرة فيها سلطة ، سلطة رب الأسرة ، والقرية فيها سلطة العمدة . فما الذى يميز إذن سلطة الدولة .

وعلى ذلك فإننا سوف نتناول الهيئة الحاكمة فى النظم الدستورية المعاصرة ، ثم نتعرض لها فى النظام الإسلامى وذلك فى مطلبين على التوالى .

المطلب الأول

السلطة السياسية فى النظم الدستورية المعاصرة

يقصد بالسلطة فى أبسط معانيها ، القوة التى يمارسها أو يمكن أن يمارسها شخص ماعلى شخص آخر بما يسمح بأن يقوم الأول بفرض إرادته على الثانى[١] .

فالسلطة إذن تتكون من عنصرين ، السيطرة والاختصاص[٢] .

فالعنصر الأول يعنى أن حامل السلطة له القدرة على توقيع العقاب فى حالة اعتراض أعداء الحكام وإثارتهم للاضطراب . وأيا كانت طبيعة النظام ديمقراطيا أو دكتوريا ، فإن السلطة تمارس فيه إرادة السيطرة بكل مايصاحبها من المظاهر التنفيذية والقهرية اللازمة لحفظ النظام باعتباره ضرورة أساسية للحياة فى مجتمع[٣] .

أما العنصر الثانى فهو يعنى أن السلطة تباشر فى مجال معين وفى حدود معينة فالسلطة توجد فى واقع الأمر فى مختلف المجتمعات صغيرة كانت أو كبيرة ، سياسية كانت أو إقتصادية ، مهنيـة كانت أو أسرية . فإن تتبع تطور الإنسانية فى العصور المختلفة يظهر لنا أنه ما أن يتواجد مجموعة من الأفراد مجتمعة مع بعضها البعض ، فإن هذه المجموعة تنقسم بطريقة طبيعية إلى طبقتين : حكام ومحكومين . الحكام هم من يأمرون والمحكومون هم من يخضعون للسلطة[٤] .

---

(١) د . ماهر عبد الهادى : السلطة السياسية فى نظرية الدولة ١٩٨٠ ص ٣٥

(٢) ماهر عبد الهادى : المرجع السابق ص ٣٥

د . سعاد الشرقاوى : النظم السياسية فى العالم المعاصر ١٩٧٦ ص ٤٥

(٣) د . سعاد الشرقاوى : المصدر السابق ص ٤٥

د . ماهر عبد الهادى : مصدر سابق ص ٣٦

(4) L. Duguit : Traite de droit Constitutionnel. 1927. T. 11. p. 659.

قبول السلطة : L, Accepsation dupouvoir

ويرى البعض أنه لا يشترط لقيام الهيئة الحاكمة أن تستند إلى رضاء أفراد الشعب أو قبولهم مادامت قادرة على أن تخضع المحكومين لإرادتها ولو بالقوة والقهر(١). وقد ذهب آخرون ، على العكس إلى اشتراط رضاء المحكومين ، تأسيسا على القول بأن عهد السلطة التي تستند إلى مجرد القوة قد انقضى وأنه يستحيل قيام الهيئة الحاكمة بممارسة شئون السلطة بغير هذا الرضا . وأن الهيئة الحاكمة ليست إلا أداة تنفيذ في يد الجماعة(٢) .

بينما يعتبر البعض قبول المحكومين للهيئة الحاكمة ضروري ، إذ أنه لا يمكن أن توجد أو على الأقل أن تستمر إلا إذا صاحبها قبول من الأفراد الخاضعين لها مهما كان هذا القبول ضعيفا(٣) . وذلك أن قبول المحكومين للسلطة هو الذي يضفي عليها صفة الشروعية ويجعلها سلطة قانونية .

وشرط الرضا بالسلطة وقبولها الذي يستلزمه البعض لوجود الدولة ، يكاد أن يكون أمراً نظريا ، فالرضا عندهم قد يكون غير مباشر أو ضمني يستفاد من مجرد تحمل حياة الجماعة وعدم مقاومتها بالعنف ، وإن هذا الرضا قد يكون مبعثه نزعة الطاعة والإحساس الغريزي بالحاجة إلى السلطة ، أو السلبية أو بحكم العادة أو التكاسل عن

---

(١) د . محمد كامل ليلة : مصدر سابق ص ٣١

(٢) د . ثروت بدوي : مصدر سابق ص ٣٣ ، ٣٤

د . سعاد الشرقاوي : مصدر سابق ص ٤٦

(٣) موريس دوفرجيه : النظم السياسية والقانون الدستوري ١٩٧٠ ص ٩ .

ويرى دوفرجيه أن السلطة تقوم على عنصرين : القوة المادية والاعتقاد في الأساس السليم لهذه القوة .

La Contraine materielle etla Croyence dansle bienfondé de cette Contraine.

فإذا تغيب العنصر الثاني ، فإن دوفرجيه يرى أن السلطة تصبح مجرد قوة مادية وليست سلطة .

البحث عن سلطة بديلة ، كما قد تستعمل وسائل الدعاية ، أو أساليب القهر والإرهاب للوصول إلى مايشبه الرضا[١] .

ونحن نرى أن قبول المحكومين للهيئة الحاكمة ، مسألة ذات أهمية كبرى ، حتى يتحقق لها الاستقرار والدوام ، وتصطبغ أعمالها بالمشروعية .

خصائص سلطة الدولة :

تتميز سلطة الدولة المعروفة بالسلطة العامة بخصائص جديرة بالبحث .

١ ـ سلطة عليا مركزية :

هذه الخاصية طبيعية ، فهى التنظيم السامى الذى تخضع له التنظيمات الأخرى التى تقام على إقليم الدولة ، ويبدو هذا السمو واضحاً وجلياً فى خضوع الأفراد للسلطة الحاكمة والاختصاصات التى تباشرها السلطة .

(أ) خضوع جميع الأفراد فى الدولة للسلطة السياسية[٢] :ـ

الدولة هى التنظيم الاجتماعى الوحيد الذى يضم جميع الأفراد الذين يقيمون على إقليم الدولة وبصرف النظر عن الفوارق التى تؤدى إلى اختلافهم عن بعضهم البعض ، ولذلك تظهر الدولة فى وضع أعلى من جميع التنظيمات والمؤسسات الوطنية التى توجد على إقليم الدولة .

(ب) من حيث مباشرة السلطة السياسية لاختصاصاتها :

سلطة الدولة هى سلطة عليا فلا يكفى أن تكون سلطة الدولة آمرة عليا تفرض أوامرها ويخضع لها الجميع وإنما هى سلطة قاهرة لاتقاوم بمعنى أن الاختصاصات التى تقررها لا يجوز لأى تنظيم آخر مباشرتها ، لأنها هى التى تحوز وحدها أكبر قوة مادية تسمح لها وتمكنها من ضمان تنفيذ أوامرها . فالدولة وحدها هى التى تملك الشرطة والقوات المسلحة دون أن تقابلها فى الداخل آية جماعات أخرى تستطيع مواجهتها بقوة مادية أعلى أو مساوية .

(١) د . محمود عاطف البنا : مصدر سابق ص ٤٧ ، ٤٧

(٢) د . ماهر عبد الهادى : مصدر سابق ص ٥٩

فسلطة الدولة على رعاياها سلطة أصلية ، بمعنى أنها لا تنبع من أى سلطة أخرى ، بل إن السلطات الأخرى هى التى تنبع منها وتخضع لها . فسلطة رب الأسرة وسلطة العمدة وغيرها من السلطات لا يمكن أن تذهب ضـــد ماتقضى به السلطة السياسية فى الدولة .

ويؤكد الأستاذ « دوفرجيه » أنه يتبين من تطور التاريخ أن السيادة – أى أعلى سلطة – كانت دائما امتيازا لمن كان يملك أكبر قوة مادية . فقد كانت القوة المسلحة هى أساس نظام الإقطاع وكذلك كان نمو القوات المسلحة اليوم وهو المظهر الحقيقى لسيادة الدول(1) .

وبالرغم من كل ذلك فلا يصح أن نهبط بفكرة الدولة حتى لانراها إلا مجرد قوة مادية قاهرة . فقد انتهى العصر الذى كانت فيه سلطة الدولة استبدادية ، وقد سيطرت الآن المبادىء التى تقرر تحديد سلطة الدولة وخضوعها للقانون .

٢ – سلطة أصيلة ومستقلة :

عندما يتكلم الرجل العادى عن السلطة بصفة عامة أو عن سلطة الدولة بصفة خاصة ، يدور فى ذهنه قوة القهر التى يملكها ممثلو الدولة . فسلطة الدولة ذات سيادة تمكنها من تنظيم نفسها وفرض توجيهاتها وأوامرها على رعاياها دون أن تكون خاضعة داخليا أو خارجيا لغيرها .

وتلك لسلطة الدولة هى السلطة الأصلية التى تصدر عن صاحبها فتعفيه من الخضوع لغيرها ، فى الوقت الذى يلتزم فيه هذا الغير بالخضوع لها ، كما أنها السلطة الدائمة غير المؤقتة التى لاتقبل التجزئة ولا التفويض فيها ولا النزول عنها ، بل ولا مجال للمسئولية عنها أمام سلطة أخرى(٢) .

هذا وقد شغل موضوع سيادة الدولة فلاسفة السياسة منذ أقدم العصور ، فقد عالج أرسطو فى كتابه « السياسة » نظرية مصدر السلطات ، كما تكلم فقهاء القانون

---

(1) M. Duverge : Droit constitutionel et Institutions politiques. 1956. P. 16 .

د . طعيمة الجرف : نظرية الدولة ، المرجع السابق ص ٩٤

(٢) د. طعيمة الجرف : المصدر السابق ص ١٠١

الرومانى عن هذه النظرية ، واعتبروا الشعب صاحب السيادة ، وأنه تنازل عنها للامبراطور ، وفي القرون الوسطى أثار هذا الموضوع الصراع العنيف بين البابوية والأباطرة . ولما أخذت القوميات فى الظهور وتكونت الملكيات القوية ظهرت الأفكار الحديثة عن مصدر السلطات العليا فى الدولة .

ولسيادة الدولة مظاهر متعددة . سوف نتكلم منها عن :

١ ـ السيادة الخارجية .

٢ ـ السيادة الداخلية .

٣ ـ السيادة القانونية .

٤ ـ السيادة السياسية .

أولا : السيادة الخارجية :

وهى تعنى أن يكون للدولة اختصاصات خارجية كاملة فلا تخضع فى علاقتها مع الدول الأخرى لأى إشراف أو وصاية من دولة أخرى فلا تعد دولة كاملة السيادة تلك التى لا تتمتع باختصاص خارجى كامل ، كالدول المحمية التى تتنازل طبقا لمعاهدة تعقدها مع دولة أخرى (الدول الحامية) عن مزاولة الاختصاصات الخارجية ، فتزاولها الدولة الحامية نيابة عنها ، على أن تتعهد من جانبها بالدفاع عن الدولة المحمية ، وضمان سلامة أراضيها . وكالدويلات الداخلة فى تكوين الدولة الاتحادية ، لأن هذه الدويلات وإن كانت ذات اختصاصات داخلية واسعة إلا أن الحكومة المركزية ، هى التى تنفرد دونها بالقيام بالاختصاصات الخارجية ولا تعد دولة كاملة السيادة الدولة الخاضعة لنظام الوصاية فإنها حتى إذا كانت تملك فعلا مقومات الدولة إلا أنها لا تعد من الناحية القانونية كذلك طالما كانت تخضع لوصاية دولة أو عدة دول هى عادة أكثر تقدما ومدنية[1] .

ومن مظاهر السيادة الخارجية للدولة ، حقها فى اختيار الدول التى تريد أن

(١) د . محمود سامى جنينة : القانون الدولى العام ص ١٩٦

تدخل معها فى علاقات دبلوماسية أو قنصلية ، وفى أن تكون مستقلة فى صلاتها مع تلك الدول ، وكذلك حرية الدولة فى أن تتعاقد مع الدول الأخرى وأن تدخل معها فى معاهدات واتفاقيات وغيرها ، وحقها فى أن تدخل فى حرب وأن تعقد الصلح وغير ذلك من مظاهر الاستقلال التام(١) .

ثانيا : السيادة الداخلية :

ومعناها أن يكون للدولة على جميع من يقيم على إقليمها سلطة حــــرة كاملة لا تستطيع أى سلطة أخرى أن تحد منها أو تقيدها(٢) . ومفهوم هذا الجانب من السيادة يتضح كما يأتى :

١ ـ حق الدولة فى أن تضع لنفسها النظم الدستورية التى توافقها وأن تتخذ لحكومتها الشكل الذى تريده ، دون أن يكون للدول الأخرى الحق فى التعرض لها ، إلا إذا كان شكل الحكومة مما يتعارض مع أساس المدنية الحديثة أو ما يخالف النظم المعروفة فى العائلة الدولية أو من نوع يجعل الدولة غير كفء للقيام بواجباتها الدولية.

٢ ـ حقها فى أن تغير نظمها الدستورية وشكلها الحكومى بطرق سلمية ، وبالعنف أو الثورة .

وليس للدول الأخرى أن تتدخل فى الأمر مادامت مصالحها وحقوقها لم تمس . فإذا وقع من الدولة ما يمس حقوق أو مصالح دولة أخرى كان لها أن تشكو وأن تتدخل.

أما إذا لم يقع شىء من ذلك فلكل ما تملكه الدولة الأخيرة أن تعترف بالحكومة الجديدة أو لا تعترف .

٣ ـ حقها فى أن تنظم سلطاتها المختلفة وأن تحدد مدى اختصاص كل منها وأن تنظم المرافق والخدمات العامة فيها على النحو الذى تراه .

٤ ـ حقها فى أن تسن الشرائع اللازمة لها وفى أن تخضع لها جميع الأشخاص المقيمين على الإقليم سواء فى ذلك الرعايا والأجانب .

---

(١) د . محمود سامى جنينة : المرجع السابق ص ١٩٦ ، ١٩٧ .

(٢) د . مصطفى أبو زيد فهمى: النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ص ٢٣

٥ ـ حقها فى أن تعامل رعاياها كما تشاء وليس للدول الأخرى أن تناقشها فى ذلك.

ثالثا : السيادة القانونية :

يقصد بها السلطة العليا التى لها حق إصدار التشريعات والأوامر ، وتعتبر المرجع الأخير فى هذا الصدد . هذه القوة أو الهيئة تسمى (صاحب السيادة القانونى فى الدولة) سواء كان حق التشريع مركزا فى يد فرد واحد أو بضعة أفراد أو هيئة عامة ويظهر أثر القوة عندما ينفذ القاضى قانونا تم وضعه بمعرفة الهيئة صاحبة السيادة القانونية ويلزم الأفراد بالخضوع لهذه الأحكام . وهو دائما يصدر أحكامه باسم الهيئة ذات القوة القانونية .

وذلك لأنه قد يكون الإقليم من الأقاليم التى تتولى شئونها كلها أو بعضها دول أجنبية عنها .

ولكن ذلك لايستتبعه دائما تجرد هذه الأقاليم من سيادتها الخاصة واندماجها فى هذه الدول .

بل كثيرا مايحتفظ الإقليم مع هذا الوضع بكيانه القانونى ، ويتمتع بشخصية دولية مستقلة عن شخصية الدولة التى تتولى أمره . لأن علاقة الدولة به تقتصر على ممارسة مظاهر السيادة كلها أو بعضها . وهى تمارسه نيابة عن الجماعة التى يضمها الإقليم لا لحسابها الخاص .

أما السيادة ذاتها فتظل لهذه الجماعة مادام الإقليم لم يضم نهائيا إلى الدولة الأجنبية وينتقل إلى ملكيتها سواء فى صورة مستقرة أو كامتداد لإقليمها الأصلى .

وهذا هو شأن البلاد الواقعة تحت الحماية ، أو المشمولة بالوصاية . فمثل هذه البلاد تحتفظ بسيادتها القانونية بالرغم من تولى الدول التى لها الولاية عليها لكل أو بعض مظاهر السيادة ويمكن لها أن تستمتع تبعا لذلك بوصف الدولة وبالشخصية الدولية بما يتبعها من حقوق . غاية ماهنالك أنها لاتستطيع الانفراد بممارسة هذه الحقوق والاضطلاع بالواجبات ، التى تقابلها لأن نضوجها السياسى لم يكتمل بعد فتشرف عليها فى ذلك ، أو تعاونها أو تنوب عنها الدولة الموكول إليها أمرها . وهذا الإشراف أو هذه المعاونة أو النيابة لا تنال من شخصيتها القانونية ، وإن كانت

تقيد حريتها فى التصرف ولا تسمح لها بالاستقلال بشئونها الخاصة كغيرها من البلاد الأخرى(١) .

رابعا : السيادة السياسية :

وهى تعنى مجموعة الرغبات والاتجاهات التى تظهر فى جو الدولة ولكن ليس لها صفة الجبر والإلزام أو قوة القانون . وهذا النوع من السيادة هو ما يمكن تسميته فى الحكومات النيابية الحديثة (بقوة الشعب) ففى بعض الدول يرتفع الرأى العام إلى قوة جمية عمومية لجمهور المواطنين المثقفين ، ومن حقه أن يعبر عن رأيه بصدد الأمور التى تهم الدولة . ومن حقه أن يضع مشروعات قوانين . بيد أن هذه المشروعات ليست لها أية قيمة موضوعية مالم تأخذ دورتها كاملة فى الهيئة صاحبة السيادة القانونية . فقوة الرأى العام أو الشعب قوة سياسية وقوة الهيئة التشريعية قوة قانونية(٢) .

ومقتضى ذلك أيضا أنه يجب التفرقة والفصل بين صاحبة السلطة ومن يمارس هذه السلطة ، أى الفصل بين الأساس والممارسة .

فصاحب السلطة السياسية هو ذلك الكائن القانونى المستقل عن شخصية الحكام والمحكومين على حد سواء . وهذا الكائن هو الدولة ذاتها فالدولة وحدها هى صاحبة السلطة السياسية أى هى أساسها وأصلها . أما الفئة الحاكمة فهى عبارة عن هؤلاء الأشخاص الذين يحق لهم فقط ممارسة هذه السلطة دون أدنى ارتباط منهم بأصل السلطة ومصدرها(٣) .

٣ - سلطة الدولة سلطة دائمة :

لا ترتبط سلطة الدولة بأشخاص الحكام ، فذمة الدولة منفصلة عن ذمة الحكام ، فالدولة هى التى تتحمل الالتزامات وتتمتع بالحقوق ، ولها طابع الدوام والاستقرار ،

(١) المستشار على على منصور : الشريعة الإسلامية والقانون الدولى العام ص ١٢٣ ، ١٢٤ المرجع السابق .
(٢) د . مصطفى الخشاب : النظريات والمذاهب السياسية ص ١٣٤ مرجع سابق .
(٣) د . محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى ص ٢٧ مرجع سابق .

ولا تزول شخصيتها بزوال الأفراد الذين يباشرون الحكم فالحكام مجرد ممارسين السلطة من أجل خدمة الدولة وليس من أجل تحقيق مآرب شخصية للحاكم(١) .

وعلى ذلك فالاتفاقيات والمعاهدات التي يبرمها الحكام تظل ملزمة للدولة حتى بعد تغير أشخاص الحكام أو نظام الحكم . كما أن تغير شكل الدولة من ملكى إلى جمهورى أو تغير نظام الحكم فيها من ملكى إلى رئاسى أو العكس أو تغيير أشخاص حكام الدولة لا يؤثر على بقاء تشريعات الدولة ، مالم تلغ هذه التشريعات أو تعدل بتشريعات أخرى(٢) .

٤ ـ سلطة الدولة سلطة واحدة لاتتجزأ :

ووحدة السلطة معناها أنه لا يمكن أن يوجد على إقليم الدولة سوى سلطة عليا واحدة تسمو فوق الجميع ، لأن التجزئة تؤدى إلى تناقض الأوامر والتصارع والتطاحن ، والواجب أن تكون الإدارة العليا واحدة ، وهى إرادة الدولة .

لذلك فإن السلطة ليست واحدة فقط إنما هى أيضا لاتقبل الانقسام ، فلا يمكن تفتيت السلطة إلى أجزاء مختلفة توزع على أعضاء متميزة فالسلطة إرادة ، والإرادة إما أن تكون كاملة وإما ألا تكون على الإطلاق .

ويلاحظ أنه مهما تعددت الهيئات الحاكمة فى الدولة ، فالسلطات التى يمارسونها واحدة لاتتجزأ ، لأن هذه الهيئات لاتتقاسم ولا تتنازع السلطة فيما بينها ، وإنما تتقاسم الاختصاصات التى تمارسها كل هيئة من هذه الهيئات طبقا للدستور فهم مجرد ممارسين السلطة فقط(٣) .

٥ ـ سلطة الدولة حق لايقبل التصرف فيه Inaliénable :

سلطة الدولة غير قابلة للتصرف فيها ، وهذا معناه أن صاحب الحق فى السلطة

---

(١) د . ثروت بدوى : النظم السياسية سنة ١٩٧٠ ص ٥٣

(٢) د . محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى سنة ١٩٧٩ ص ٣٤

(٣) د . ثروت بدوى : مصدر سابق ص ٤١

د . محسن خليل : مصدر سابق ص ٣٥

لا يمكنه التصرف فيها بنقلها لآخر ، لأن السلطة إرادة ولا يمكن فصلها عن صاحبها .

٦ ـ سلطة الدولة لاتقبل التملك بمضى المدة Imprescriptible :

ويترتب على ذلك أنه إذا استطاعت شخصية من الشخصيات أو هيئة من الهيئات أن تمرض سلطانها مدة مهما طالت ، فإنها لاتستطيع رغم ذلك أن تدعى شرعية سلطتها . فغصب السلطة يظل دائما غصبا .

المطلب الثاني

السلطة السياسية في النظام السياسي الإسلامي

لكل دولة مبادىء وتعاليم في السياسة والإدارة والاقتصاد ، تصاغ في بدء نشأتها صياغة نظرية ، فيحسن القوامون عليها تطبيقها أو يسيئون ، ويزيدون أصولها أو ينقصون ، ويطورون أشكالها أو يجمدون .

ولقد أنشأ الإسلام نظام كامل يشمل الدين والدولة معا ، فقد انطوت نصوصه وتعاليمه على مبادىء أساسية في التشريع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والعسكري ، وأثبتت الوقائع التاريخية أنه لم يكن مجرد عقائد دينية فردية ، منذ تكونت دولته الأولى ، وبرز إلى الوجود مجتمعه الأصيل ، بأسلوبه الخاص في التنسيق بين الروحيات والزمنيات ، وبين العقيدة والتشريع ، وبين العبادات والمعاملات .

ولئن كانت الأديان السماوية جميعا تقوم على التراحم والتعاون والتكافل ، من غير أن ترسم لذلك كله تشريعات واضحة ، وحدودا صريحة ، وقوانين نافذة ، إذ تترك للنظم « الزمنية » القائمة تقرير الأصول ووضع التشريعات ، فإن الإسلام ينفرد من بين تلك الأديان بتنسيقه بين شئون المادة وشئون الروح ، وبين سلطات الدولة وتوجيهات الدين ، وبين العمل في الدنيا والاستعداد للآخرة ، بنظم واضحة صريحة تتعادل فيها الحقوق والواجبات ، ويتساوى فيها الجهد والجزاء ، وتتكفل فيها ضمانات المعيشة المادية ، وضمانات العدالة القانونية .

وليس أدل على أن الإسلام دين ودولة من قوله تعالى (وشاورهم في الأمر)[(١)] . وقوله سبحانه وتعالى (فلا وربك لا يؤمنون حتى يحكموك فيما شجر بينهم ثم لا يجدوا في أنفسهم حرجا مما قضيت ويسلموا تسليما)[(٢)] . وقوله تعالى (إنا أنزلنا إليك الكتاب بالحق لتحكم بين الناس بما أراك الله)[(٣)] .

---

(١) الآية ١٥٩ من سورة آل عمران .
(٢) الآية ٦٥ من سورة النساء .
(٣) الآية ١٠٥ من سورة النساء .

ولذلك ذهب جمهور فقهاء المسلمين على ضرورة السلطة الإسلامية فى الدولة الإسلامية حتى أن الصحابة قد بادروا بنصب إمام قبل قيامهم بدفن الرسول صلى الله عليه وسلم ذلك أن الصحابة قد اجتمعوا فى سقيفة بنى ساعدة لاختيار من يخلف الرسول صلى الله عليه وسلم وانتهى اجتماعهم إلى اختيار أبى بكر رضى الله عنه وكان ذلك عقب موت رسول الله صلى الله عليه وسلم وقبل أن يقوموا بدفنه مما يدل على أنهم اعتبروا وجوب تنصيب خليفة يكون للمسلمين إمام أكبر أو رياسة عليا تجتمع حولها كلة الأمة وتكون شعار وحدتها أهم الواجبات وإلا لما رضوا بتأخير دفن الرسول الأعظم صلى الله عليه وسلم وتقديم نصب الإمام عليه(١) .

كما أنه لا يستقيم أن يكون الإسلام شريعة ثم لا تكون له حكومة تنفذ تلك الشريعة . ذلك أن الشارع تبارك وتعالى أمر بإقامة الحدود على مستحقيها ، وتجهيز الجيوش للجهاد وحفظ جماعة الإسلام ، وذلك لا يقوم به فرد أو أفراد وإنما يقوم به سلطة عليا . لما من الإمكانات الواسعة وحق الطاعة على مجموع الأمة ولها من قدرة التوجيه ما يعينها على تنفيذ هذه الواجبات ، وهذه السلطة العليا تتمثل فى الإمامة العظمى فيها يستطاع القيام بكل هذه الواجبات ، وما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب ، فنصب الإمام واجب(٢) .

وهكذا فالإسلام لا يفرق بين الدين والدولة ، بل يمزج بينهما بحيث تصبح الدولة فى الإسلام هى الدين ، ويصبح الدين فيه الدولة ، لأن الإسلام يقيم شئون الدنيا كلها على أساس من الدين ، ويتخذ من الدين سندا للدولة ، ووسيلة لضبط شئون الحكم وتوجيه الحكام والمحكومين ، والدولة المثالية فى نظر الإسلام هى التى تقيم أمور الدنيا بأمر الدين ، وتمنعهم عما نهى الله ، وفى ذلك يقول الله تعالى : (الذين إن

---

(١) شرح السعد على المقاصد ، لسعد الدين التفتازانى ص ٢٠٠ ، المسامرة للكمال ابن أبى شريف فى شرح المسايرة للكمال بن الهمام ص ١٤٢ .

وأنظر أيضا « السياسة الشرعية » للشيخ عبد الوهاب خلاف ص ٥٣ ، ٥٤ د . محمد رأفت عثمان ، رياسة الدولة فى الفقه الإسلامى سنة ١٩٧٥ ص ٧٣ .

(٢) د . محمد رأفت عثمان : المرجع السابق ص ٧٠ .

مكناهم فى الأرض أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة وأمروا بالمعروف ونهوا عن المنكر ولله عاقبة الأمور)(١) .

فالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر يستهدف تحقيق الخير العام للأفراد والجماعات فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية، وهو مضمون الشريعة الإسلامية ومحور أحكامها ، فهو تكليف بتنفيذ الشريعة وتطبيقها وهو مايستلزم وجود هيئة حاكمة ، وهو مايتأكد أيضا بالمعنى الذى تقرره الآية الكريمة فى قوله سبحانه وتعالى (ولا تكونوا كالذين تفرقوا واختلفوا من بعد ماجاءهم البينات وأولئك لهم عذاب عظيم)(٢) . فالذين تفرقوا واختلفوا ، بامتناعهم عن اختيار هيئة منهم تحكمهم بالشريعة ، وتسوسهم بالعدل(٣) ، قد خالفوا تعاليم الإسلام .

من كل ذلك يتبين لنا ضرورة السلطة ووجوبها فى الدولة الإسلامية وهو ما انتهى إليه جمهور الفقهاء فى المذاهب الإسلامية .

---

(١) سورة الحج آية ٤١ .

(٢) سورة آل عمران آية ١٠٥ .

(٣) تفسير المنار : محمد رشيد رضا ، ج ٤ ص ١٦٠ ومايليها .

الفصل الثانى

انواع الدول

Les différents types d'Etats

تختلف الدول فى تكوينها . كما تتفاوت فى مدى ما تتمتع به من سيادة الداخل والخارج . فتنقسم الدول إلى قسمين : أحدهما ، يضم الدول البسيطه Etats simples (أو موحدة unitaires) والآخر ، يتناول الدول المركبة Etatscomposés

المبحث الأول

الدول البسيطة أو الموحدة

الدولة البسيطة أو الموحدة تتميز ببساطة بنيانها الدستورى أو بوحدة الأنظمة السياسية التى تحكمها . ففى الدولة البسيطة لا تنقسم السيادة ولو تعدد حائزوها ، فقد يكون صاحب السلطان شخصا واحدا أو عدة أشخاص معاً .

ومن ثم تمتاز هذه الدول بوحدة سياسية unité politique أى وحدة فى الدستور وفى التشريع وفى القضاء . والغالب أن تباشر الدولة هذه الوظائف بواسطة سلطات ثلاث : فتسند الوظيفة التشريعية إلى السلطة التشريعية سواء كانت مؤلفة من مجلس واحد أو من مجلسين . كما تسند الوظيفة القضائية إلى السلطة القضائية ممثلة فى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها . وتتولى الوظيفة التنفيذية السلطة التنفيذية يخضع لها جميع أفراد الدولة على حد سواء فيما تصدره من قرارات .

وعليه تظل الدولة بسيطة بتوفر وحدة السيادة ، مع ما يترتب على ذلك من وحدة النظام التى تسود فيها . ولو لم تتحقق وحدة الإدارة فى يد السلطة المركزية بالعاصمة ، كما هو الحال فى البلاد المتمتعة بنظام الإدارة اللامركزية أى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من ناحية وبين هيئات إدارية إقليمية أو مصلحية مستقلة عن السلطة الأولى بحيث تعمل هذه الهيئات على مباشرة وظيفة إدارية من مقتضاها إشباع حاجات خاصة ، وذلك تحت رقابة السلطة المركزية حتى لا تنعدم وحدة الاتجاه الإدارى فى الدولة .

ففى جميع هذه الأحوال لا يوجد فى الدولة إلا نوع واحد من الحكام grovernants فالسلطة المركزية تستطيع أن تعدل بقانون تصدره النظام اللامركزى القائم دون حاجة إلى موافقة الهيئات الإدارية الإقليمية فالمركزية واللامركزية الإدارية لا تتعلقان بنظام الحكم السياسى فى الدولة، بل تتعلقان بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية .

وتأسيسا على ما تقدم ، يستوى فى الدولة البسيطة أن تنفرد السلطة المركزية بمباشرة الوظيفة التنفيذية ، أو أن تشترك معها - فى مزاولة هذه الوظيفة - الهيئات الإقليمية أو المصلحية وفقا للأسلوب اللامركزى .

المبحث الثاني
الدولة المركبة

تتألف الدولة المركبة أو الدولة الاتحادية من دولتين أو أكثر . ويوجد عدة صور من الدول المركبة تختلف العلاقة بينها قوة وضعفا تبعا لنوع الاتحاد الذى يربط بين مختلف الدول وسوف نتناول فيما يلى الصور المختلفة للدول المركبة مخصصين مطلبا مستقلا لكل منها .

المطلب الأول

الاتحاد الشخصى (١)
Union personnalle

فى هذا الاتحاد يوجد دولتان أو أكثر تحتفظ كل منهما بسيادتها الكاملة وتنظيمها الداخلى المستقل ، ولكنها تشترك جميعها فى شخص رئيس الدولة ، وهذا النوع ينشأ بالصدفة وينتهى بالصدفة وليس من شأنه المساس بالسيادة الداخلية والخارجية للدول الداخلة فى هذا الاتحاد . وفيما عدا هذا التوحيد الذى لا يتناول إلا شخص رئيس الدولة ، تكون الدولتان مستقلتان عن بعضها البعض ، فالتوحيد لا يمتد بحيث يتناول مظاهر السيادة الخارجية أو الداخلية .

---

(١) أهم المراجع التى تمكن الرجوع إليها لمزيد من التفاصيل :
مصطفى الصادق : مبادىء القانون الدستورى المصرى والمقارن: ١٩٢٢: ص ١٥٢ .
د . أحمد عبد القادر الجمال: النظم الدستورية العامة فى ضوء الاتجاهات الدستورية الحديثة : ١٩٥٣ : ص ٧٤ : ٧٥ .
د . الشافعى محمد بشير : نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية : ١٩٦٣ : ص ٢٠١ : ٢٠٩ ويطلق عليه سيادته اسم الاتحاد الرئاسى السلبى
د . محمد كامل ليلة : النظم السياسية : ص ١٠٩ - ١١١ .
د . السيد صبرى : النظم الدستورية فى البلاد العربية: القسم الثالث: معهد الدراسات العربية العالية : ص ٦٠٥ .

أمثلة الاتحادات الشخصية (١) :

هناك العديد من أمثلة الاتحادات الشخصية التي نشأت بين بعض الدول من أبـــرزها :

١ - الاتحاد بين انجلترا وهانوفر من سنة ١٧١٤ تاريخ ارتقاء فرع هانوفر (جورج الأول) عرش انجلترا حتى سنة ١٨٣٧ تاريخ ارتقاء الملكه فيكتوريا عرش انجلترا . ولما كان دستور هانوفر يمنع النساء من ارتقاء العرش الأمر الذي أدى إلى تصدع عرش الاتحاد وهو ما أدى إلى انتقال عرش هانوفر إلى آل كمبرلند .

٢ - الاتحاد بين هولنده ولوكسمبرج من سنة ١٨١٠ ، عصر معاهدة فيينا التي أعطت الدوقيـة إلى غليوم الأول ملك هولنده ، دون عرش لوكسمبرج حيث يحظر دستور لوكسمبرج تولي النساء العرش ، وانتقل العرش إلى بيت آل ناسو .

آثار قيام الاتحاد الشخصي :

يترتب على قيام الاتحاد الشخصي عدة نتائج أهمها ما يلي :

١ - الاتحاد الشخصي ينشأ نتيجة لمصادفة تاريخية أو لواقعة مادية لا إرادة فيها للحكومات أو الشعوب (٢) وهو لذلك اتحاد واهي العرى ينتهي لأقل سبب .

٢ - لا يترتب على الاتحاد الشخصي اندماج الدولتين في دولة واحدة . بل تحتفظ كل منها بسيادتها كاملة ونظمها وقوانينها وطريقة الحكم فيها وأوضاعها الدولية .

ولا يترتب على هذا الاتحاد توحيد نظم أو قوانين أو طريقة الحكم في الدولتين ، ويتصرف رئيس الاتحاد لحساب كل دولة على حدة ولا يتصرف باسم الدولتين معاً باعتبارهما وحدة، وإن كان هناك قدر من التناسق والتقارب والتوافق في العمل عند تصرفه . إلا أنه من الناحية النظرية لا يمكن ألا يتحقق ذلك .

= د . إسماعيل مرزه : القانون الدستوري : ص ١١٥ .

د . ثروت بدوي : النظم السياسية : ج ١ : ١٩٧٠ : ص ٥٩ - ٦٣ ولسيادته أيضا : الاتجاهات الدستورية المعاصرة : ١٩٧٠ ص ٧٤ - ٧٧ .

د . فؤاد العطار . النظم السياسية والقانون الدستوري : ١٩٧٥ : ص ١٤٤، ١٤٥ .

(١) د . محسن خليل : مرجع سابق : ص ٨٠ .

(٢) زوسو : مصدر سابق ص ٩٦

٣ ـ تحتفظ الدولة العضو فى الاتحاد الرئاسى «الشخصى» بكيانها وشخصيتها الدولية وتمارس سيادتها كاملة فى المجال الدولى . فهى تبرم المعاهدات دون أن تلزم هذه المعاهدات الدولة الأخرى فى الاتحاد، وعند اشتراكها فى حرب مع دولة أجنبية فإنها لا تجر معها الدولة العضو فى الاتحاد إلى هذه الحرب، كما أن الحرب بين الدول الداخلة فى هذا اللون من ألوان الاتحاد تعتبر حرب دولية ، كما تمارس كل دولة فى الاتحاد تمثيلها السياسى والقنصلى منفصلة عن الأخرى .

٤ ـ رعايا الدولة العضو فى الاتحاد الشخصى يعتبرون أجانب فى نظر الدولة الأخرى العضو .

المطلب الثانى

الاتحاد الفعلى أو الحقيقى(١)

Union Reelle

فى هذا النوع من أنواع الاتحاد لا تقتصر مظاهر الاتحاد على تحقيق وحدة رئيس الدولة فحسب فيما يخص السلطة التنفيذية بل أيضا ينصب بصفة أساسية على السيادة

(١) لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع للمصادر التاليه :
روسو : مصدر سابق : ص ١٠٢ : ١٠٤ .
سيرت : مصدر سابق : ص ١٠٦ .
أندريه هوريو : مصدر سابق ص ٢٥٠
السيد الأستاذ الدكتور عثمان خليل ، السيد الاستاذ الدكتور سليمان محمد .
الطماوى : القانون الدستورى ص ٣١ ، ٣٢ .
د . عبد القادر الجمال : مصدر سابق ص ٥٧
د . السيد صبرى : مصدر سابق ص ٦
د . الشافعى بشير : مصدر سابق ٢١٠ ، ٢٢٠
د . محمد كامل ليلة : مصدر سابق ص ١١١ ، ١١٣ .
د . إسماعيل مرزه : مصدر سابق ص ١١٧
د . ثروت بدوى : الاتجاهات الدستورية المعاصرة ص ٧٧ ، ٨٠ .
د . فؤاد العطار : مصدر سابق ص ١٤٨ ، ١٤٩ .
د . محمود عاطف البنا : مصدر سابق ص ١٤٠ .

الخارجية، وعلى ذلك فإن الاتحاد الحقيقي يتقرر في كل ماله علاقة بالعلاقات الخارجية فتظهر الدول جميعا في العلاقات كدولة واحدة لها شخصية واحدة، كما يمكن أن يتحقق بالنسبة إلى الدفاع الوطني والمالية. لكن يظل لكل دولة دستورها الداخلي وتشريعها الخاص وإدارتها المستقلة.

وعلى ذلك فإن الاتحاد الحقيقي يختلف عن الاتحاد الشخصي من حيث أن الدول الداخلية فيه تفقد شخصيتها الدولية. ـ ثر اختصاصاتها الخارجية ويتشابه معه من حيث احتفاظ كل دولة فيه باستقلالها الداخلي.

أمثلة الإتحاد الحقيقي :

هناك عدة أمثلة للاتحاد الحقيقي نشير إلى بعضها :

١ ـ اتحاد السويد والنرويج منذ سنة ١٨١٥ تطبيقا لمعاهدة صلح توست حيث أجبرت النرويج على قبول شروط السويد وسيادة السلالة الملكية حتى سنة ١٩٠٥. التاريخ الذي استعادت فيه النرويج حريتها بموجب معاهدة استوكهولم على أثر ثورة سلمية وأعطت عرشها لعائلة وطنية من أصل دنمركي.

٢ ـ اتحاد النمسا والمجر باتفاق ودي سنة ١٨٦٧ يتجدد كل عشر سنوات إلى أن وقعت أحداث سنة ١٩١٨ التي أدت إلى تفكك الإمبراطورية النمسوية المجرية.

آثار قيام الاتحاد الحقيقي.

يترتب على قيام الاتحاد الفعلي أو الحقيقي عدة نتائج :

١ ـ يؤدي الاتحاد الفعلي إلى أنه يجمع رئاسة دولتين في شخص واحد مع إرادة بعض شئونها المشتركة بواسطة هيئات مشتركة. هذه الشئون تنظمها المعاهدات التي تبرمها الدول وغالبا ما يكون في الشئون الخارجية التي يباشرها الاتحاد باسم الأعضاء.

٢ ـ لا يترتب على الاتحاد الفعلي أن تزول صفة دولتي الاتحاد لتنشأ مكانهما دولة جديدة. وإنما تظل كل منهما محتفظة بصفتها واستقلالها فلكل منها صفتها واستقلالها ونظمها الداخلية ودستورها وقوانينها وإرادتها.

المطلب الثالث

الاتحاد الكونفدرالي أو التعاهدي(١)

Union Confedration

يتكون من مجموعة من الدول تعقد فيما بينها معاهدة ينص فيها على التزام الأعضاء بالعمل على تحقيق أهداف معينة وباحترام بعض المبادىء . كما تنشىء المعاهدة هيئات مشتركة ، تتكون من ممثلين عن الدول الأعضاء للاشراف على تنفيذها ، ويكون على رأس هذه الهيئات هيئة عليا تسمى بالمجلس أو الجمعية أو المؤتمر . وهذه الهيئة لاتعتبر هيئة فوق الدول الأعضاء إنما هي مجرد مؤتمر سياسي أو هيئة استشارية تنحصر مهمتها في رسم سياسة مشتركة تسير عليها الدول الأعضاء ، وليس من حقها فرض القرارات التي تصدرها على الدول بالقوة . كما أن هذه القرارات لاتنفذ داخل الدول المتعاهدة تلقائيا . وإنما يتوقف الأمر على مشيئة كل دولة حسبما ينص عليه دستورها .

كما تحتفظ كل دولة عضو في الاتحاد بحقها في مباشرة مظاهر سيادتها الخارجية فهي تملك إرسال وتلقي المبعوثين الدبلوماسيين وعقد المعاهدات الدولية والانضمام للمنظمات الدولية وتظل مسئولة عن تصرفات رعاياها وفقا لقواعد المسئولية الدولية وتحتفظ بمظاهر سيادتها الداخلية وبنظام الحكم القائم فيها ، إنما يلزم أن تراعى في تصرفاتها مانص عليه في وثيقة الاتحاد .

أمثلة الاتحاد التعاهدي :

هناك العديد من الأمثلة للاتحاد التعاهدي نذكر منها :

---

(١) راجع :
شارل رسو : القانون الدولي العام ـ المرجع السابق ص ١٠٦ وما يليها .
بريلو : النظم السياسية ـ المرجع السابق ص ٢٥٥ ، ٢٥٧
د . الشافعي محمد بشير . نظرية الاتحاد بين الدول ـ مرجع سابق ص١٠٩ ، ١٦٣
د . محمد كامل ليله ـ مصدر سابق ـ ص ١١٣ ، ١٢٤
د . ثروت بدوى : النظم السياسية ص ٦٦ ، ٧٢

١ – الاتحاد السويسرى الذى وضعت أولى أسسه فى القرن الرابع عشر والذى استمر بصور مختلفة ، حتى سنة ١٨٤٨ حيث تحول إلى دولة فدرالية بموجب الدستور السويسرى فى نفس العام .

٢ – الإتحاد الجرمانى الذى استمر من سنة ١٨١٥ إلى سنة ١٨٦٦ والذى كانت النمسا جزءا منه

٣ – اتحاد دول أمريكا الشمالية الذى قام سنة ١٧٧٦ واستمر حتى سنة ١٧٨٧ حيث تحول إلى اتحاد فدرالى .

آثار قيام الاتحاد التعاهدى :

يترتب على قيام الإتحاد التعاهدى ما يلى من نتائج :

١ – يستمد الاتحاد التعاهدى وجوده من معاهدة دولية بين الدول الأعضاء وتأسيسا على ذلك فإن الاتحاد التعاهدى لا يمكن تعديل مضمونه إلا بتعديل المعاهدة الأمر الذى يستلزم الموافقة الاجماعية للدول الأعضاء .

٢ – تتولى إختصاصات الاتحاد التعاهدى هيئة مشتركة تسمى الجمعية أو مجلس الاتحاد أو المؤتمر . وتتكون هذه الهيئة من ممثلين لدول التعاهدة الأعضاء . وفى الغالب يشترط فى قراراتها أن تصدر بالإجماع ولا تكون هذه القرارات نافذة فى الدول الأعضاء ، إلا بموافقة حكوماتها وبواسطة موظفى هذه الحكومات وبالطريقة التى ينص عليها القانون الداخلى . فلا يوجد لدى الاتحاد التعاهدى جهاز تنفيذى ، فتقوم كل دولة من الدول الأعضاء بتنفيذ قرارات المؤتمر (أو المجلس الاتحادى) بواسطة موظفيها وأجهزتها التنفيذية

٣ – رعايا الدول المتعاهدة يظلون يحتفظون بجنسية دولهم ، وإن كانت وثيقة الاتحاد فى بعض الأحيان تمنحهم بعض المزايا عند الإنتقال من دولهم إلى إحدى الدول المتعاهدة إلا أنهم يعتبرون أجانب داخل الدول المتعاهدة .

٤ – الحرب بين الدول المتعاهدة تعتبر حربا بين دول تخضع للقانون الدولى .

٥ – يجوز لكل دولة من الدول الأعضاء الإنفصال من الاتحاد فى أى وقت من الأوقات إذا ما رأت ذلك ، حتى ولو لم ينص فى وثيقة الاتحاد على هذا الحق .

المطلب الرابع

الاتحاد الفدرالى(١)

Lefederalisme (Etat Federal)

يتكون الاتحاد الفدرالى من عدد الدول تنضم إلى بعضها بحيث تكون دولة واحدة جديدة هى دولة الاتحاد ، تفقد فيها الولايات الأعضاء شخصيتها الدولية وهذا النوع من الاتحاد على خلاف الاتحادات السابقة يكون دولة فوق الولايات الأعضاء بحيث تفنى الشخصية الدولية لكافة الدول الداخلة فى نطاقه ، ولايظهر على مسرح الحياة الدولية سوى دولة الاتحاد وينظم دستور الاتحاد العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات .

ولذلك قيل أنه إتحاد خاضع للقانون الدستورى(٢) ، حيث إن العلاقة بين الدولة الاتحادية والدول الأعضاء هى علاقات تخضع للقانون الدستورى على خلاف الاتحادات السابقة التى تخضع للقانون الدولى بينما العلاقة بين الدولة الاتحادية والولايات الأعضاء لاتخضع للقانون الدولى

(١) راجع فى هذا الشأن :

د . عبد القادر الجمال : النظم الدستورية العامة ص ٧٦ ، ٧٩

د . السيد صبرى : النظم الدستورية فى البلاد العربية ص ٦ ، ٣٨

د . الشافعى محمد بشير : مرجع سابق ص ٣٢ ، ١٠٨

د . محمد كامل ليله : مرجع سابق ص ١٤٤ ، ١٥٧

د . إسماعيل مرزه : مرجع سابق ص ١٨٢ ، ١٨٤

د . فؤاد العطار : مرجع سابق ص ١٤٩ ، ١٥٩

(٢) يطلق الدكتور الشافعى محمد بشير على الاتحاد الذى يؤدى إلى الدولة الاتحادية اسم الاتحاد الدستورى - راجع رسالة سيادته السابق الإشارة إليها ص ٢٥

وتحتفظ الولايات الأعضاء بسيادتها الداخلية فى معظم شئونها فيكون لكل ولاية من الأعضاء دستورها ، وقوانينها الخاصة بها ومجالسها النيابية وسلطتها التنفيذية والقضائية ، وفى نفس الوقت يكون للدولة الاتحادية دستورها الخاص بها وسلطاتهـا التشريعية والتنفيذية والقضائية . ولها وحدها حق تولى الشئون الخارجية للاتحاد .

وهكذا يوجد إزدواج فى المؤسسات الدستورية لكل دولة اتحادية فكل دولة عضو فى الاتحاد تخضع لمجموعتين من المؤسسات تتحد نوعا وتختلف فى درجة إلزامها وإزدواج المؤسسات لايعنى تماثل اختصاصاتها فلكل منها مجال مستقل . وبهذا الاختصاص الذاتى الخالص تتميز التنظيمات المؤلفة للجماعة الفدرالية عن الهيئات والجماعات اللامركزية فى ظل الدولة الموحدة(١) .

ونتيجة لهذا الازدواج واستقلال الدويلات الأعضاء يطلق البعض على هذا النظام اسم اللامركزية السياسية نتيجة توزيع مظاهر السيادة بين الولايات .

كيفية نشأة الاتحاد الفدرالى :

يتم نشأة الدولة الفدرالية باتباع إحدى طريقتين :

الطريقة الأولى : طريقة الانضمام :

قد تنشأ الدولة الفدرالية نتيجة اتفاق عدة دول مستقلة على الانضمام إلى بعضها وتشكيل دولة واحدة تفنى فيها شخصيتها الدولية وتسمى هذه الطريقة الاتحاد عن طريق الانضمام Federalisme par a gregation ou association كما حدث بالنسبة لنشأة الولايات المتحدة الأمريكية ونشأة سويسرا وألمانيا الاتحادية واستراليا وكندا والهند .

الطريقة الثانية : طريقة الانفصال :

قد تنشأ الدولة الفدرالية نتيجة انقسام دولة موحدة دون أن يؤدى ذلك إلى انفصال تام مع رغبتها فى استمرار ارتباطها ببعضها فى ظل النظام الفدرالى . فالبرازيل

---

(١) سل : مصدر سابق - ١٩٤٨ ص ١٩٤

كانت دولة بسيطة ثم ما لبثت أن تحولت إلى دولة اتحادية سنة ١٨٥٧ ، وكما حدث أيضاً فى المكسيك عام ١٨٥٧ والاتحاد السوفيتى كان دولة بسيطه فى عهد روسيا القيصرية قبل سنة ١٩١٧، ثم تحول إلى دولة اتحادية بعد قيام الثورة البلشفية ويطلق على هذه الطريقة الاتحاد عن طريق الانفصال :

كيفية قبول أعضاء جدد فى الدولة الفدرالية :

Federalisme Par Sogration ou dissociation

توجد ثلاث حالات لموضوع قبول أعضاء جدد فى الدولة الفدرالية .

الأولى تتعلق بقبول إقليم تابع للاتحاد نفسه فى عضوية الاتحاد ودفعه إلى مكانة الدولة العضو على قدم المساواة مع سائر الدويلات الأعضاء . الثانية تتعلق بنقل السيادة على مستعمرة من المستعمرات من الدولة الأم إلى الدولة الاتحادية . الثالثة تختص بتوسيع أراضى الدولة . ونتناول كل حالة من الحالات فيما يلى .

الحالة الأولى : تختص الدولة الاتحادية بإدخال الأقاليم التابعة لها أعضاء فى الاتحاد ، وتبعاً لذلك فهى تعين بواسطة سلطاتها التنفيذية أو التشريعية الشروط التى يجب أن تتوافر فى الأقاليم الذى سيدخل فى عضوية الدولة الاتحادية كدولة عضو ومن أمثلة هذه الحالة قبول ولاية تنسى الأمريكية سنة ١٧٩٦ والتى كانت تشكل الأقليم الواقع جنوب نهر أوهايو واريزونا وفلوريدا واوريجون وكانزاس ونبراسكا وغيرها من الولايات المتحدة الأمريكية والتى انضمت لاتحاد الولايات المتحدة الأمريكية . وقد تم دخول هذه الولايات وفق شروط حددها الكونجرس الأمريكى .

الحالة الثانية : وهى حالة أنتقال السيادة على مستعمرة ما من الدولة الأم إلى الدولة الاتحادية تجرى مفاوضات بين الدولة الاتحادية وبين الدولة الأم ويستلزم ذلك عادة موافقة السلطة التشريعية فى الاتحاد وفى المستعمرة المعنية ولكن أنتقال

السيادة هذا قد يتم باتفاق تجريه سلطة الاتحاد التنفيذية مع الدولة الأم وقد أصبح من المعتاد أيضا اجراء استفتاء في المستعمرة قبل الاتفاق على انتقال السيادة للتدليل على إجازة الشعب وتأييده لهذا الانتقال .

الحالة الثالثة : وهى حالة انضمام دولة مستقلة إلى الدولة اتحادية فهى قليلة الحدوث وعادة تكون الدولة طالبة الانضمام قد نالت استقلالها لفترة قصيرة من الزمن وترتبط مع الدولة الاتحادية بروابط الجنس والقومية .

تلك هى الحالات الثلاث لقبول أعضاء جدد فى الدولة الاتحادية ويلاحظ أنه قبل صدور القانون الذى يجيز قبول الدولة العضو الجديدة إما تجرى مفاوضات بين السلطة التنفيذية الاتحادية وبين ممثلى الولاية الذين تحددهم الحكومة أو المجلس التشريعى الاتحادى قانونا يحدد فيه شروط قبول الولاية فى عضوية الدولة الاتحادية ويتعلق شرط القبول الرئيسى بنظام الولاية الدستورى . ففى حالة وجود دستور للولاية الراغبة فى الانضمام إلى عضوية الاتحاد، تدعى جمعية تأسيسية للانعقاد لوضع الدستور وقد تضع الدولة الاتحادية مقاييس لقبول ولايات جديدة فى عضويتها وتبحث هذه القواعد أو المقاييس أثناء المفاوضات مع سلطات الدولة أو تحددها السلطة التشريعية .

وتأسيسا على ما تقدم فإن طريقة قبول ولايات جديدة فى الدولة الفدرالية تختلف تبعا لما ينص عليه الدستور الفدرالى الذى قد يميل إلى التشدد أو يشترط شروطا قد تكون ميسرة وقد يميز بين طريقة إدخال الدول المستقلة وإدخال الأقاليم التابعة للاتحاد .

كيفية توزيع الاختصاص بين الدولة الاتحادية والولايات :

اختصاصات الاتحاد وسائر الولايات الأعضاء يحددها الدستور الاتحادى وما يتبعه من أحكام تفسيرية أو يسيطر على تحديد الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات عوامل مختلفة تبعا لظروف نشأة كل اتحاد . فلكل دولة اتحادية ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة التى أحاطت بنشأتها . والهدف الذى ترمى إلى تحقيقه هذه الظروف لها تأثيرها الواضح فى كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات المكونة لها .

ونتيجة لاختلاف ظروف نشأة الدولة الفدرالية تعددت مناهج الدول فى توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات ويمكن حصر المناهج التى تتبعها الدول الاتحادية فى تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية والسلطات المحلية فى أربعة مناهج.

وسوف نتناول فيما يلى كل منهج من هذه المناهج .

المنهج الأول : تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية تحديدا حصريا :

فى هذا المنهج تحدد اختصاصات السلطات الاتحادية فقط فيتحدد نشاطها فى أمور تعددها النصوص تعداداً حصرياً، بحيث ما لم تنص عليه، وما لم يرد تحت هذه النصوص يصبح من اختصاص السلطات المحلية للولايات (١) .

وعلى ذلك ففى ظل هذا المنهج يعتبر اختصاص الولاية هو الأصل ، واختصاص الحكومة الاتحادية هو الاستثناء أى حكومات الولايات تختص بكل المسائل التى لم يتناولها الدستور الاتحادى صراحة ، ولا شك أن إعطاء الولايات اختصاصا عاما ، فيه تغليب مظاهر استقلال تلك الولايات تجاه سلطات الاتحاد، وحتى لا يفسر التوسع فى السلطات الاتحادية على أنه سير نحو القضاء على شخصية الولايات مما يتنافى مع نظام الدولة الفدرالية (٢) .

المنهج الثانى : تحديد اختصاصات السلطات المحلية تحديدا حصريا :

فى هذا المنهج يحدد الدستور الاتحادى اختصاصات الولايات على سبيل الحصر ، دون أن يتعرض لاختصاصات حكومة الاتحاد وتعتبر حكومة الاتحاد فى هذه الحالة هى المختصة فى جميع ما لم يرد به نص . فاختصاصه عام وشامل وهى الأصل بينما يكون اختصاص الولايات استثنائيا .

---

(١) د . السيد صبرى : النظم الدستورية فى البلاد العربية ـ القسم الثالث ص ١٠.

(٢) د . أحمد سويلم العمرى : أصول النظم الاتحادية ١٩٦١ ص ٢٩٦

ويؤدى هذا الأسلوب إلى توسيع ميدان نشاط الاتحاد وتقوية مركزه ويوسع اختصاص الهيئة المركزية على حساب اختصاص الولايات ، فكل ما يجد من مخترعات ، وكل ما يقع من تطورات فى المجتمع يكون من اختصاص الهيئة المركزية(١) .

ومن تطبيقات هذا المنهج ما أخذت به دساتير كل من كندا والهند ،لانسجامه مع ظروفهما قبل الاستقلال . فمن الطبيعى أن تجعل الاختصاص العام للهيئات المركزية ولاتعطى للولايات إلا اختصاصا استثنائيا(٢) .

ويؤدى هذا المنهج إلى تقـــوية مركز دولة الاتحاد وازدياد سلطة الحكومة الفدرالية .

المنهج الثالث : الاختصاص المشترك :

قد تلجأ بعض الدساتير إلى تحديد اختصاصات الحكومة المركزية ، فتذكر المسائل التى تدخل فى اختصاص الحكومة الاتحادية وحدها دون غيرها ، ثم ترسم إلى جانبها منطقة من المسائل المشتركة بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات يتعاون الطرفان فى تنظيمها كأن تضع الحكومة الاتحادية الأسس العامة والقواعد الرئيسية وتترك للولايات التفصيلات والتنفيذ أو قد تترك للولاية إمكانية التصرف مع إخضاعها لنوع من الرقابة الاتحادية كضرورة حصول الولاية على موافقة حكومة الاتحاد قبل إجراء تصرف ،ومن ثم بعد ذلك تبين هذه الدساتير المسائل التى تختص بها حكومات الولايات وحدها دون مشاركة فى هذه المسائل فتنص على أن هذه المسائل هى كل ما لم يجزه الدستور لحكومة الاتحاد صراحة(٣) .

---

(١) د . محمد كامل ليلة : مصدر سابق ص ١٢٢
د . ثروت بدوى : مصدر سابق ص ٨٣
د . فؤاد العطار : مصدر سابق ص ١٨٥
د . بطرس غالى : مبادىء العلوم السياسية ـ الطبعة الأولى ١٩٦٢ ص ٢٦٤
د . إسماعيل مرزه : مصدر سابق ص ١٩٠
(٢) د . ثروت بدوى : مصدر سابق ص ٨٣
(٣) د . أحمد سويلم العمرى : مصدر سابق ص ٢٩٩
د . السيد صبرى : مصدر سابق ص ١٠

هذا النهج يحقق رغبة الدول الداخلة في الاتحاد في المحافظة على أكبر قدر من استقلالها تجـاه سلطات الاتحاد وهو ما يؤدى إلى تقوية سلطة الولايات في مواجهة الاتحاد.

ومن الدول التي اتبعت هذا النهج نجد القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية الصادر سنة ١٩٤٩ . ويرجع السبب لتقوية القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية سلطة الولايات إلى رغبة الألمان في مواجهة ماضيهم وحرصهم على معارضة الحكم الاستبدادى الذى ساد في ألمانيا النازية وعدم تسلط الحكومة المركزية على الولايات .

المنهج الرابع : تحديد اختصاص الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات .

يرى بعض الفقهاء أن ثمة احتمال تطبيق رابع فيه يحدد الدستور الفدرالي إختصاصات كل من السلطات الاتحادية والولايات على سبيل الحصر ، فينحصر نشاط كل منهما في المسائل التي وردت حصرا في صلب الدستور .

وينتقد هذا الفريق من الفقهاء هذا النهج لما يتضمنه من مخاطر ولما يثيره من صعوبات ، فالدستور مهما كان مفصلا ودقيقا ووافيا في البداية لايمكن أن يتناول جميع المسائل ، وقد تستجد مسائل لم يكن الدستور قد تنـاولها ولم يحدد ما إذا كانت تدخل في اختصاص الدولة الاتحادية أو في اختصاص الدولة الاتحادية أو في اختصاص الولايات مما قد يؤدى إلى إثارة خلافات بين السلطات الاتحادية والولايات يخشى تأثيرها على الاتحاد ، ولم تأخذ أي من الدول الفدرالية بهذا النهج .

فهـذا المنهج يعتبر من الفروض النظرية البحتة ولايوجد تطبيق له في النظم الفدرالية منذ نشأة النظام الفدرالي .

سمو الحكومة الفدراليه :

على ضوء الاستعراض السابق فإن ظروف كل دولة هي التي تحدد المنهج الذى ينبغى اتباعه في توزيع الاختصاصات ، ومهما كان المنهج المتبع في توزيع السلطات

= د . محمد كامل ليلة : مصدر سابق ص ١٣٣

د . ثروت بدوى ـ مصدر سابق ص ٨٣

د . إسماعيل مرزه : مصدر سابق ص ١٩١ ، ١٩٢

بين الدولة الاتحادية والولايات فإن من المحقق أن السلطة المركزية تحتل مكانة سياسية أسمى من مكانة الولايات ويبدو هذا السمو فيما يلي :

١ ـ إذا وجد تعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين الولاية فإن الأولى هي التي تطبق داخل حدود الولاية .

٢ ـ الهيئة الاتحادية هي التي تختص بالفصل في المنازعات التي تقع بينها وبين إحدى الولايات ، أو بين ولاية وأخرى ، وتباشر معظم الدول الاتحادية هذا الاختصاص عن طريق هيئة قضائية فدرالية : وهذه الهيئة مع كونها مستقلة فإنها تعتبر إحدى المؤسسات الدستورية للحكومة الفدرالية ، بل أن بعض الدساتير جعلت مسألة فض المنازعات هذه من إختصاص هيئة غير قضائية ، كما كان الوضع في دستور الإمبراطورية الألمانية سنة ١٨٧١ .

٣ ـ لكل ولاية أن تضع لنفسها الدستور الذى تراه ملائماً لها ، إلا أن هذا الدستور يجب أن يخضع لبعض المبادىء التي وضعت في الدستور الاتحادى ، وبذلك يكون دستور الولاية مقيداً .

٤ ـ للهيئة المركزية في حالة الحرب ، وفي حالة الطوارىء ، وفي الأزمات الاقتصادية سلطات استثنائية يجوز بموجبها أن تتدخل في الشئون الداخلية للولايات .

٥ ـ هناك ظاهرة سياسية إهتم بها الكتاب والفقهاء وهي أنه كلما تعقدت الحياة الاجتماعية والإقتصادية وكلما زاد ارتباط الدولة الفدرالية بدول أجنبية فإن سلطات الهيئة المركزية تزيد على حساب سلطات الولاية .

انتهاء الاتحاد الفدرالي .

تنتهى الدولة الفدرالية بأسلوبين مختلفين أولهما بسيط وهو إنهيار هذه الدولة بالطرق التي يقررها القانون الدولي العام لإنهيار الدول ـ وأما الأسلوب الثاني فهو بقاء الدولة مع تحولها من دولة متحدة اتحاداً فدرالياً إلى دولة بسيطة أو إلى دول متعددة مستقلة إحداها عن الأخرى حتى وإن جمع بينهما ما يسمى بالتعاقد أو الاتحاد التعاهدى المسمى أيضاً بالاتحاد الاستقلالي .

بعد هذا العرض السريع علينا أن نبين أوجه الاتفاق أو الاختلاف بين النظام الفدرالي والنظم التي سبق الاشارة إليها

أولا : الاتحاد الشخصي والاتحاد الفدرالي :

يختلف الاتحاد الشخصي عن الاتحاد الفدرالي من زوايا كثيرة أهمها :-

١ - يذهب غالبية الفقه إلى القول بأن الاتحاد الشخصي ينشأ نتيجة لمصادفة تاريخية أو لواقعة مادية لا إرادة فيها للحكومات أو الشعوب (١) ويرتبون على ذلك أنه اتحاد واهي العرى ينتهي لأقل سبب على عكس النظام الفدرالي وقد سبق أن أشرنا إلى ذلك حينما تعرضنا للصور التاريخية لهذا اللون من ألوان الاتحاد .

٢ - لا يترتب على الاتحاد الشخصي إندماج الدولتين في دولة واحدة. بل تحتفظ كل منها بسيادتها كاملة ونظامها وقوانينها وطريقة الحكم فيها وأوضاعها الدولية .

ولا يترتب على هذا الاتحاد توحيد نظم أو قوانين أو طريقة الحكم في الدولتين. ويتصرف رئيس الاتحاد لحساب كل دولة على حدة ولا يتصرف باسم الدولتين معاً باعتبارها وحدة ، وإن كان هناك قدر من التناسق والتقارب والتوافق في العمل عند تصرفه . إلا أنه من الناحية النظرية يمكن أن لا يتحقق ذلك .

وهو ما يغاير الاتحاد الفدرالي الذي يلغي الشخصية الدولية للدول الأعضاء ويظهر رئيس الدولة الاتحادية المركزية باعتباره رئيساً لدولة واحدة وليس عدة دول وينصرف أثر جميع تصرفاته إلى الاتحاد ككل .

٣ - تحتفظ الدولة العضو في الاتحاد الرئاسي بكيانها وشخصيتها الدولية وتمارس سيادتها كاملة في المجال الدولي . فهي تبرم المعاهدات دون أن تلتزم هذه المعاهدات الدولة الأخرى في الاتحاد وعند اشتراكها في حرب مع دولة أجنبية فإنها لا تجر معها الدولة العضو في الاتحاد إلى هذه الحرب ، كما أن الحرب بين الدول الداخلة في هذا اللون من ألوان الاتحاد يعتبر حرب دولية ، كما تمارس كل دولة في الاتحاد تمثيلها السياسي والقنصلي منفصلة عن الأخرى .

في حين أنه في الاتحاد الفدرالي فإن الدولة العضو تفقد شخصيتها الدولية وعند دخولها الحرب فإن جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الفدرالي تعتبر طرفاً في هذه الحرب

(1) Rousseau : Droit International public .Paris .1953 .p .96.

إلى جانب أن وقوع الحرب بين الولايات الداخلة في هذا الاتحاد لا تعتبر حربا دولية وإنما تعتبر حربا أهلية .

٤ – رعايا الدولة العضو في الاتحاد الشخصي يعتبرون أجانب في نظر الدولة الأخرى العضو ، بينما في الاتحاد الفدرالي فإن جميع الرعايا يتمتعون بجنسية واحدة .

ثانيا : الاتحاد الفعلي والاتحاد الفدرالي : –

يختلف الاتحاد الفعلي عن الاتحاد الفدرالي من عدة وجوه أهمها : –

١ – يمتاز الاتحاد الفعلي أنه يجمع رئاسة دولتين في شخص واحد مع إدارة بعض شئونها المشتركة بواسطة هيئات مشتركة هذه الشئون تنظمها المعاهدات التي تبرمها الدول وغالبا ما يكون في الشئون الخارجية التي يباشرها الاتحاد باسم الأعضاء .

في حين أن في الاتحاد الفدرالي ينظم العلاقة بين الدول الأعضاء الدستور الداخلي للاتحاد ويباشر الاتحاد سلطاته طبقا للدستور وفي جميع المجالات الداخلية والخارجية بواسطة أجهزته الفدرالية ، وتعتبر سلطاته واسعة سواء في الداخل أو الخارج وهو ما يوضحه دستور الاتحاد .

٢ – لا يترتب على الاتحاد الفعلي أن تزول صفة دول الاتحاد لتنشأ مكانهما دولة جديدة ، وإنما تظل كل منهما محتفظة بصفتها واستقلالها فلكل منها صفتها واستقلالها وتنظيمها الداخلية ودستورها وقوانينها وإرادتها ، بينما الاتحاد الفدرالي توجد له أجهزته التي تباشر اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية تنفذ على الأعضاء مباشرة .

ثالثا : الدولة التعاهدية والنظام الفدرالي (١) :

ذكرنا أن الدولة الاتحادية تتكون من عدة دول تفنى شخصيتها الدولية داخل الدولة الاتحادية على خلاف الاتحاد التعاهدي حيث تحتفظ الدول بكامل شخصيتها

---

(1) Fauchille : Traité de Droit International public. paris. 1923 p. 229 : 240.
Sibert : Traité de Droit intenational public paris 1951- n90.
Oppenhiem (L) international law. london 1947. n. 87.

الدولية، وسيادتها الداخلية على السواء، وتوجد عدة معايير تميز الاتحاد التعاهدى عن الدولة الاتحادية أهمها : –

١ – يستمد الاتحاد التعاهدى وجوده من معاهدة دولية بين الدول الأعضاء بينما يستمد الاتحاد الفدرالى إلى عمل قانونى داخلى هو الدستور، وتأسيساً على ذلك فإن الاتحاد التعاهدى لا يمكن تعديل مضمونه إلا بتعديل المعاهدة الأمر الذى يستلزم الموافقة الاجماعية للدول الأعضاء،على عكس الاتحاد الفدرالى – إذ يمكن تعديل الدستور الاتحادى رغم معارضة بعض الدويلات، ودون أن يكون لهذه الدويلات حق الانفصال، بمعنى أن موافقة أغلبية الدويلات فى الاتحاد الفدرالى كافية لتعديل الدستور ولا يشترط اجماع الدويلات (١) .

٢ – تتولى اختصاصات الاتحاد الاستقلالى هيئة مشتركة تسمى الجمعية أو مجلس الاتحاد أو المؤتمر . وتتكون هذه الهيئة من ممثلين للدول المتعاهدة الأعضاء . وفى الغالب يشترط فى قراراتها أن تصدر بالاجماع ولا تكون هذه القرارات نافذة فى الدول الأعضاء، إلا بموافقة حكوماتها وبواسطة موظفى هذه الحكومات وبالطريقة التى ينص عليها القانون الداخلى وهو ما سبق أن أشرنا إليه . فلا يوجد لدى الاتحاد التعاهدى جهاز تنفيذى، فتقوم كل دولة من الدول الأعضاء بتنفيذ قرارات المؤتمر (أو مجلس الاتحاد) بواسطة موظفيها وأجهزتها التنفيذية .

أما فى الاتحاد الفدرالى فتوجد هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية إتحادية تكون لها سلطانها المباشرة على الأفراد فى الدويلات المختلفة .

٣ – لايعتبر الاتحاد الاستقلالى دولة فوق الدول المتعاهدة، وهو مجرد معاهدة بين عدة دول تحتفظ كل منها بشخصيتها الدولية الكاملة، وسيادتها الداخلية .

أما فى الاتحاد الفدرالى فإنه يعتبر من وجهة نظر القانون الدولى العام – دولة متكاملة الأركان متميزة عن الولايات الداخلة فى تكوينه، ودولة الاتحاد هى التى تتمتع بالسيادة الخارجيه، وهى التى تكون لها شخصية دولية كاملة . أما الولايات

---

(2) Cherle Durand : Confédération d' Etats et Etats Fédéral. p. 22 et 87 ets. et. p. 167.

فليس لها أى كيان خارجى ، وإنما تتمتع فقط بقسط من السيادة الداخلية يختلف فى مداه باختلاف الدساتير الاتحادية .

٤ — رعايا الدول المتعاهدة يظلون يحتفظون بجنسية دولهم ، وإن كانت وثيقة الاتحاد فى بعض الأحيان تمنحهم بعض المزايا عند الانتقال من دولهم إلى إحدى الدول المتعاهدة إلا أنهم يعتبرون أجانب داخل الدول المتعاهدة

بينما فى الدولة الاتحادية فإن جميع الأفراد يتمتعون بجنسية واحدة هى جنسية الدولة الاتحادية على النحو الذى سنفصله فيما بعد .

٥ — الحرب بين الدول المتعاهدة تعتبر حربا بين دول تخضع للقانون الدولى ، بينما الحرب بين الدويلات أعضاء الدولة الاتحادية تعتبر حربا أهلية داخلية لاتخضع للقانون الدولى

رابعا : مظاهر الإختلاف بين اللامركزية السياسية والدولة الموحدة ذات النظام الإدارى اللامركزي(١) .

التمييز بين اللامركزية السياسية والنظام الإدارى اللامركزى هام جدا وحيوى

---

(١) راجع فى هذا الشأن : —

Osman Khalil : le probleme de la dècentralisation et les Conseils provinciaux en Egypte, Thése de doctorat, le Caire 1939, imprimèe, 1946, pp. II 23.

Léon Duguit : Traité de Droit constitutionnel 3e édition, t. II 132 et s., t. III P. 73 ets.

Carrè de Maibberg, Théorie générale de L' Etat, t. I. p. 189 — 191.

G. Vedel. Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel p. 100

Prelot : Institutions politiques, t. I. p. 250.

G. Burdeau : Traité de science politique. t. II. p. 406.

Rousseau, Droit international public. N 122 p. 116.

Durand : Confédération d' Etat et Fedéral. p. 23. note 8.

Roger pinto, Eléments de droit Constitutionnel 2e édition, paris 1952 p. 196 ets.

د . محمد كامل ليلة — النظم السياسية — ص ١٥٤ — ١٥٧ .

ويرجع السبب فى ذلك إلى أن هنـــاك جانباً من الفقه(١) يرى أن الفارق بينهما ليس فارقاً فى الطبيعة أو الجوهر ، وإنما هو فارق فى المدى أو الدرجة ، ويرى هؤلاء أن الاستقلال الذى تتمتع به الولايات فى الاتحاد الفدرالى لا يكون مختلفا فى طبيعته عن الاستقلال الذى تتمتع به الوحدات الإدارية اللامركزية فى الدولة الموحدة ، وإن كان أبعد منه مدى .

لكن أغلب الفقه(٢) يرى أن هناك عدة فوارق بين اللامركزية السياسية ـ الدول الإتحادية ـ واللامركزية الإدارية فى الطبيعة والجوهر : وأهم هذه الفوارق هى :

١ ـ فى الدولة الإتحادية كل ولاية عضو تساهم فى التشريع الإتحادى بواسطة جمعية تمثل فيها الولاية بالتساوى مع الولايات الأخرى ، مثل مجلس الشيوخ الأمريكى فى الولايات المتحدة الامريكية ، ومجلس الولايات فى سويسرا ومجلس القوميات فى الاتحاد السوفيتى . فهذه المجالس تتكون من ممثلين للدويلات الأعضاء بعدد متساو . بينما لاتوجد هذه المجالس فى الدول الموحدة ذات النظام الإدارى اللامركزى، فالهيئات

د . ثروت بدوى ـ النظم السياسية ـ ص ٨٦ ـ ٩٠ .
ـ الاتجاهات الدستورية المعاصرة ـ ص ١٠٣ ـ ١١٧ .
د . فؤاد العطار ـ النظم السياسية والقانون الدستورى ـ ص ١٥٢ ـ ١٥٩ .
د . السيد صبرى ـ النظم الدستورية فى البلاد العربية ـ القسم الثالث ص ٣، ٣٤ .

(١) على رأس القائلين بهذا الرأى هانز كلسن .

(٢) د عثمان خليل ـ اللامركزية ومجالس المديريات ـ طبعة ١٩٤٦ ، ص ١١ ومابعدها .
د . ثروت بدوى ـ النظم السياسية ـ المرجع السابق ، ص ٨٧ ومابعدها .
د . السيد صبرى ـ النظم الدستورية فى البلاد العربية القسم الثالث ، ص ٣٠
د فؤاد العطار ـ النظم السياسية والقانون الدستورى ، ١٩٧٥ ، ص ١٥٥
Carré de Malberg, Théorie général de l' Etat, t. 1. pp. 189 - 191
Vedel : Droit Constitutionnel p. 110.
Burdeau : Traite de science politique. t. II. p. 406.

الإقليمية لا تمثل فى المجالس النيابية بعدد متساو وبالتالى لاتشترك فى تكوين إرادة الدولة بنفس الكيفية التى يجرى عليها العمل فى الدولة الاتحادية(١).

٢ – الدول الأعضاء فى الاتحاد الفدرالى تعتبر وحدات سياسية ، بينما الأقاليم المكونة للدولة الموحدة (التى تتبع النظام المركزى) تعتبر مجرد أقسام إدارية وينجم عن هذا الوضع أمر هام يتعلق بالنظام القانونى فنجد وحدة القانون تمثل سمة أساسية لشكل إقليم الدولة ، فليس للأقسام الإدارية (الهيئات المحلية) قوانين خاصة بها ولاتتمتع باستقلال ذاتى وليس لها دساتير خاصة بها تنظم مختلف شئونها من النواحى التشريعية والتنفيذية والقضائية على النحو السائد فى الدول الاتحادية(٢).

٣ – أنه لا وجه للمقارنة بين النظامين السياسى والإدارى للامركزية لاختلاف طبيعة كل منهما ذلك أن النظام المركزى واللامركزى السياسى ومثاله الدولة البسيطة أو الموحدة يتحقق بقيام السلطات التى أوجدها الدستور بمزاولة وظائف السيادة الداخلية والخارجية على السواء فى الحدود المرسومة لها ، فلا تشاركها فى مباشرة هذه السيادة الوحدات الإدارية المحلية .

والنظام اللامركزى السياسى ، يبدو فى صورة إدماج دولتين أو أكثر فى دولة واحدة تسمى بالدولة الاتحادية التى تباشر وظائفها وفقا للدستور الاتحادى . وتتمتع الدول الأعضاء باستقلال كبير فى إدارة شئونها الداخلية .

أما النظام المركزى أو اللامركزى الإدارى فلا يرتبط بشكل الدولة لأنه يقتصر على بيان كيفية مباشرة السلطة التنفيذية للوظيفة الإدارية ، فإن تولت السلطة التنفيذية هذه الوظيفة الإدارية وحدها،كان النظام الإدارى مركزيا ، أما إذا تولتها بالاشتراك مع الوحدات الإدارية المحلية، عد النظام الإدارى لا مركزيا . ومن ثم يجوز الأخذ بالنظام المركزى واللامركزى الإدارى فى كل من الدولة البسيطة أو الموحدة والدولة

---

(١) فيدل : المصدر السابق ، ص ١١٠ ، ١١١
(٢) بيردو : المصدر السابق ، ص ٤٠٧

الاتحادية على السواء(١) . ومن ثم فإن الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو الفرق فى الجوهر والطبيعة لا فى الدرجة أو المدى .

٤ ـ يتولى الدستور الاتحادى تحديد الاختصاصات للدول الأعضاء والهيئات المركزية الاتحادية ، مراعيا فى ذلك ظروف نشأة الاتحاد والعوامل التى أحاطت بهذه النشأة .

فى حين أنه فى الدول التى تطبق نظام اللامركزية الإدارية فإن تحديد الهيئات الإقليمية واختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات يتم بمقتضى قانون عادى تضعه السلطة التشريعية وتمارس الهيئات الإقليمية اختصاصاتها تحت وصاية ورقابة السلطة المركزية ، وتستطيع الحكومة المركزية فى الدولة الموحدة ذات النظام اللامركزى تعديل اختصاص الهيئات اللامركزية بالزيادة أو النقصان ، كما تستطيع إلغاء النظام اللامركزى كله بموجب قانون من قبلها لاتتدخل فيه الهيئات اللامركزية ، فى حين أن اختصاص الولايات فى الاتحاد الفدرالى ، لايجوز للحكومة الاتحادية المركزية المساس بها إلا عن طريق تعديل الدستور طبقاً للأوضاع المقررة فيه، وتشترك الولايات فى التعديل بالصورة التى يحددها الدستور الفدرالى للدفاع عن اختصاصاتها والمحافظة على كيانها الذاتى .

٥ ـ ذكرنا فيما سبق أن الدستور الاتحادى لايتم تعديله إلا بموافقة الدول الأعضاء فى الاتحاد على التعديل ومعنى ذلك إشتراك الولايات فى أمر هذا التعديل وتختلف صور هذا الاشتراك ، وإن كانت تؤدى إلى تقرير حق الولايات فى التعبير عن رأيها فى التعديل . كما أن للدول الأعضاء أن تساهم فى تكوين إرادة الاتحاد فيما يتعلق بالتشريعات الاتحادية الصادرة من السلطة التشريعية الاتحادية التى تطبق فى جميع أنحاء الاتحاد (أى فى مختلف الدول الأعضاء) وتتم هذه المساهمة عن طريق

---

(١) د. سليمان الطماوى : مبادىء القانون الإدارى ، الكتاب الأول ، طبعة ١٩٧٣ ص ١٢٩ .
بيردو : المصدر السابق ، ص ٤٠٧ ، ٤٠٨ .

مجالس الولايات . فالبرلمان الاتحادى يتكون دائماً من مجلسين أحدهما يمثل شعب الدولة الاتحادية والثانى يمثل الولايات باعتبارها وحدات سياسية ذات كيان ذاتى مستقل لحد كبير فى الشئون الداخلية وعلى قدم المساواة مع الدول الأخرى . وهذا الوضع غير موجود فى الدول الموحدة التى تأخذ باللامركزية الإدارية ، إذ لا يكون للهيئات المحلية اللامركزية أى دور فيما يتعلق بتعديل أو وضع التشريعات لأن هذه المسائل مقصورة على الهيئات المحلية ومن اختصاصها وحدها دون تدخل من الهيئات المحلية(١) .

ولا تشترك هذه الهيئات فى تكوين إرادة الدولة بوصفها وحدات مستقلة ، وإنما باعتبارها جزءاً من إقليم الدولة .

٦ - اللامركزية الإدارية تقوم على أساس مبدأ الانتخاب(٢) فيما يتعلق بتشكيل مجالس الهيئات المحلية بينما الانتخاب ليس أمراً لازماً بالنسبة لتشكيل السلطات الإدارية فى الولايات الداخلة فى الاتحاد الفدرالى . وإذا وجد نظام الانتخاب فى هذه الدولة فمعنى ذلك أن الدولة الاتحادية تأخذ أيضاً بنظام اللامركزية الإدارية . وليس هناك مايمنع ذلك إذ من الممكن أن يتبع الاتحاد الفدرالى نظام الإدارة المحلية (اللامركزية) .

وهذه الظروف التى ذكرناها للتمييز بين النظامين ترجع إلى أن النظام اللامركزى

---

(١) د . محمد كامل ليلة : المصدر السابق ص ١٥٦ .

(٢) يشترط غالبية الفقه التقليدى لتحقيق اللامركزية الإدارية أن يتم اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب فاعتبر بذلك شرطا لازما لتحقيق هذا النظام . وإن كان يوجد رأى فى الفقه يرى أن الانتخاب لم يعد شرطا للامركزية الإدارية .

د . فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستورى ص ١٥٩

د . فؤاد مهنا : دروس القانون الإدارى ، ج ١ ، السلطة الإدارية سنة ١٩٥٦ ص ١٥٠ ، ١٥١

السياسي فى الدولة الفدرالية يعتبر الولايات الأعضاء ، وحدات سياسية ذات استقلال ذاتي ولها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ويحدد الدستور الاتحادى – على النحو الذى سبق ايضاحه – كيفية ممارسة الهيئات الأساسية فى الدولة لوظائفها المسندة إليها وتوزيعها بين الولايات الأعضاء – التى تستقل بممارستها دون الخضوع – لإشراف أو توجيه الحكومة المركزية – وبين الحكومات الاتحادية .

وهكذا فإن الدولة الفدرالية خصائصها التى تميزها عن الاتحاد الشخصى والاتحاد الفعلى أو الحقيقى والاتحاد التعاهدى ونظام اللامركزية الادارية .

المطلب الخامس

نوع الدولة الإسلامية

لمعرفة ما إذا كانت الدولة الإسلامية دولة بسيطة أم دولة اتحادية ، نستعرض نظام الحكم فى عهد الرسول صلى الله عليه وسلم ثم فى عهد الخلافة الراشدة ثم فى عهد الدولة الأموية ثم فى عهد الدولة العباسية وسوف نخصص فرعا مستقلا لكل عصر من العصور .

الفرع الأول

دولة المدينة

أسس الرسول صلى الله عليه وسلم دولة المدينـــة فور هجرته إليها بل إن هجرة الرسول صلى الله عليه وسلم إلى المدينة وتأسيسه الدولة الإسلامية فيها أعتبر التاريخ الحقيقى للدعوة والنظام السياسى الإسلامى(١) ومن هنا كانت الهجرة إلى المدينة تجسيدا لبلورة طبيعة الدولة الإسلامية وتبيانا لطبيعة نظامها السياسى ويتسم النظام السياسى الإسلامى فى عهد الرسول صلى الله عليه وسلم(٢) بالتركيز الشديد ، ليس فحسب فى نطاق السلطة الإدارية وإنما فى كافة المجالات سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية .

فقد كانت الوظيفة التشريعية فى هذه الفترة تتجسد فى الوحى سواء كان الوحى مباشرا (القرآن) أو كان غير مباشر (السنة)(٣) .

---

(١) د . حسن إبراهيم : تاريخ الإسلام السياسى والدينى والثقافى والإجتماعى ج١ ص ١٠٦ وما بعدها .

(٢) اصطلح العديد من المهتمين بدراسة جوانب هذا النظام السياسى على إطلاق تسمية (دولة المدينة) عليه .

(٣) فى هذا المعنى : فلهوزن ـ تاريخ الدولة العربية ص ٨٠

الدكتور محمد جمال الدين سرور : نظام الدولة العربية فى حياة محمد صلى الله عليه وسلم ص ٨١

كما أن الرسول صلى الله عليه وسلم كان القاضى والمنفذ ومنه تنبع كافة السلطات في الدولة الإسلامية ، فقد كان عليه السلام رسولا وحاكما ومشرعاً وقاضيا ورئيسا للحكومة الإسلامية وقائدا لجيوش المسلمين .

وقد اقتضت طبيعة الدعوة الإسلامية فى هـــذه المرحلة ، تركز السلطة فى يد الرسول صلى الله عليه وسلم لوضع الأسس وتقعيدها فى دولة المدينة .

الفرع الثانى

الدولة الإسلامية فى عهد الخلافة الراشدة

ذكرنا أن الدولة الإسلامية نشأت منذ هجرة الرسول صلى الله عليه وسلم إلى المدينة . ونمت هذه الدولة فى عهده حتى شملت معظم شبه الجزيرة العربية .

وعندما تولى أبو بكر (رضى الله عنه) الخلافة بعد إنتقال رسول الله صلى الله عليه وسلم إلى الرفيق الأعلى . قسم أبو بكر بلاد العرب إلى مجموعة من الولايات . وأقر عمال الرسول على أعمالهم ، وكان هؤلاء العمال لايخرجون عن كونهم ممثلين للادارة المركزية فى العاصمة حيث خليفة المسلمين ولم يكن لهؤلاء العمال أى منهج سياسى خاص بهم ، بل كانوا مجرد مفوضين فى بعض الاختصاصات عن الخليفة الذى كان يتبع نفس أسلوب رسول الله صلى الله عليه وسلم من حيث المركزية فى الإدارة .

ونتيجة لاتساع الدولة الإسلامية فى عهد عمر فقد قسم البلاد إلى أقسام إدارية كبيرة ليسهل حكمها والإشراف على مواردها ، وعين عمر على هذه الأقسام عمالا أو ولاة يستمدون سلطتهم من الخليفة الذى أصبح بعد رسول الله صلى الله عليه وسلم يقبض على السلطتين التنفيذية والقضائية باعتبار أن السلطة التشريعية فى الإسلام كان مصدرها الوحى وانقطع الوحى بوفاة الرسول صلى الله عليه وسلم . فنجد أن سلطة الخليفة المركزية أقتصرت على سلطة التوجيه والرقابة وذلك نتيجة للاتساع الكبير الذى طرأ على الدولة الإسلامية ، وأصبح للولاة سياسة شخصية ينتهجونها على البلاد التى أمروا عليها إلا أن هذه السياسة كانت تخضع للاشراف والرقابة المباشرة من قبل الخليفة بل كانت سلطة الرقابة والإشراف على أعمال الولاة تأخذ صورة مشددة من صور المركزية .

ولا تختلف السياسة الإدارية التي اتبعها عثمان وعلي عن السياسة التي انتهجها عمر ، لهذا كان يغلب على ممارسة السلطة في عهدهما الطابع المركزي في شئون الدولة ، فقد كان العمال يمارسون السلطة باسم الخليفة ولحسابه ، كما أن أداة تعيين عمال الأقاليم كانت السلطة المركزية الممثلة في الخليفة .

الفرع الثالث

الدولة الإسلامية في عهد الدولة الأموية

منذ اللحظة التي استولى فيها معاوية على السلطة بالقوة ، ونتيجة لمهزلة التحكيم المعروفة في التاريخ الإسلامي والتي بات على في أعقابها نتيجة مؤامرة دبرها الخوارج بعد ذلك(١) ومنذ هذه اللحظة علا في الدولة الإسلامية صوت القوة على صوت القانون وانقلب نظام الحكم في الاسلام من نظام خلافة إلى ملك عضود كما يقرر العديد من الفقهاء . ولم يكن أمام نظام حكم يستولي على مقاليده بالقوة إلا أن يقبض بقوة وإحكام على أرجاء الدولة الإسلامية ومن هنا كان طبيعيا أن يعمل نظام الحكم الأموي على الأخذ بالمركزية الإدارية في صورتها المشددة ، وهو أمر يتلاءم تماماً مع كل الأنظمة التي تعتمد على القوة في فرض سيطرتها على البلاد ، وهو ما أدى ببني أمية إلى الاستعانة بأفراد البيت الأموي وكبار رجال البلاط في القبض على زمام الأمور في كافة الولايات الإسلامية(٢)

---

(١) للمزيد من التفاصيل يراجع .
ابن قتيبة الدينوري : الإمامة السياسية — ج ١ ص ٥٣ وما بعدها .
إبراهيم الابياري : معاوية ص ١٧٦ وما بعدها .
د . فؤاد النادي : رئيس الدولة بين الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ١٩٧٢ ج ٢ ص ٥٥٩ وما بعدها .

(٢) د . حسن إبراهيم حسن : مصدر سابق ص ٤١٩

وقد كان هؤلاء الولاة أداة الطغيان والإستبداد فى يد معـــاوية ـ ومن جاء بعده ـ كرئيس السلطة المركزية فى العاصمة وعلى ذلك لم يكن هؤلاء الولاة مستقلين فى إدارتهم لولاياتهم بل كانوا خاضعين لرقابة وإشراف السلطة المركزية فى العاصمة. مما يدل على أن الدولة الإسلامية الأموية كانت دولة بسيطة موحدة .

الفرع الرابع

الدولة الاسلامية فى عهد الدولة العباسية

تأسست الدولة العباسية بهزيمـة بنى أمية وتولى أبو العباس عبد الله الملقب بالسفاح الخلافة سنة ١٣٢ هـ واتخذ السمت الإدارة فى العهد الأول لبنى العباس بالمركزية .

ويلاحظ أن الخلافة فى العصر العباسى كما هو الأمر فى العصور السابقة كانت تؤمن بأن الشكل المركزى للخلافة هو الشكل المثالى ، وحاولت أن تحافظ على هذا الشكل التقليدى للخلافة القوية القادرة على أن تمـد حدود السلطة السياسية حيث يمتد الإسلام . إلا أنها فشلت فى ذلك نتيجة ظهور العديد من الحركات الاستقلالية فى شمال أفريقيا والأندلس ، مما أدى إلى أن تمد الخلافة العباسية من الخط التقليدى للخلافة بإرادتها ، فوجد منصب نائب الخليفة كما قسم العالم الإسلامى إلى قسمين الأول وهو الشرق الإسلامى والثانى وهو الغرب الاسلامى كما اعترفت الخلافة العباسية بقيام نظام السلاطين إلى جوار الخلافة على أساس أن السلطان يستمد سلطته من الخلافة وفى هذه اللحظة التى تحقق فيها ذلك ولدت فكرة الفدرالية فى الدولة الإسلامية(١) كما استمرت الصفة الفدرالية تنمو فى العصر العباسى الأول والعصور التالية وهو ما أدى بحكومة الخلافة العباسية إلى الاعتراف بتلك النزعة الاقليمية ، وكان هذا مسايرة منهم للظروف لتعيش الدولة العباسية ويستمر لها السلطان فكانت

---

(١) المزيد من التفصيلات فى هذا الموضوع راجع د. حسن محمود وأحمد إبراهيم الشريف العالم الإسلامى فى العصر العباسى ص ١١٤ وما بعدها

نزعة توفيقية تدل على الحنكة والبراعة(١) . وظلت الدولة الإسلامية فى شكلها السديد متماسكة مترابطة ورغم قيام ممالك وسلاطين عديدة وكل السلاطين والأفراد وكانو يستمدون شرعية السلطة التى يمارسونها من الحكومة الفدرالية الممثلة فى الخليفة فى العاصمة واستمرت هذه السياسة متماسكة وفعالة فى العهد الذى كانت فيه الخلافة قوية .

---

(١) المرجع السابق . ولعل ما أشار إليه هذا المرجع أدق تحليل على لأحداث التاريخ فى العصر العباسى .

الفصل الثالث

أشكال الدول

Les Formes De L'Etats

تنقسم الدول من حيث تمتعها بكل مظاهر الاستقلال إلى دولة كاملة الأهلية ودول ناقصة الأهلية من حيث تمام السيادة وتنقصانها.

المطلب الأول

الدولة كاملة الأهلية

يقصد بالدولة كاملة الأهلية تلك التي لا تخضع سيادتها لسلطان أي دولة أخرى. فهي تتمتع باستقلال تام في مباشرة شئونها الداخلية والخارجية ومن ثم فهي لا تخضع – في مزاولة هذين الجانبين من السيادة – لأية رقابة أو إشراف من جانب دولة أو منظمة أجنبيه عنها. والسياده مظاهر متعددة يتصل بعضها بعلاقة الدولة بإقليمها ورعاياها، ويتصل البعض الآخر بعلاقة الدولة مع غيرها من الدول. وفيما يلي أبرز هذه المظاهر (1).

(١) السيادة الداخلية. وهي حرية الدولة في التصرف في شئونها الداخلية فلا تخضع الهيئات الحاكمة الدولة لأي نفوذ أجنبي في تنظيمها السلطات العامة أو في علاقة هذه السلطات بعضها والبعض الآخر، أو في علاقتها بالأفراد، فإرادة الدولة في هذا المجال تسمو على إرادة رعاياها، سواء أكانوا حكاما أو محكومين. كما تبدو مظاهر السيادة الداخلية في حريه الدولة في إختيار نظام حكومتها وفي وضع الدستور وإصدار التشريعات والقرارات والأوامر وإجبار الأفراد على احترامها.

---

(١) د. محمد حافظ غانم: مبادىء القانون الدولي العام، ١٥٩ ص ١٣٠.
د. فؤاد العطار: مصدر سابق ص ١٧١ وما بعدها.

(ب) السيادة الخارجية : ويقصد بها استقلال الدولة فى إدارة علاقاتها الخارجية وعدم خضوعها لأية سلطة أخرى . ويترتب على ذلك حرية الدولة فى عقد المعاهدات والاتفاقيات ، وتبادل التمثيل الدبلوماسى ، وحضور المؤتمرات . وقبولها لقواعد القانون الدولى بإرادتها ، ومساواتها مع جميع الدول فى المجتمع الدولى بصرف النظر عن مساحتها أو عدد سكانها أو مقدار تقدمها .

وبذلك تبدو الدولة كاملة الأهلية فى صورة وحدة لها استقلالها التام فى الشئون الداخلية والخارجية فى مواجهة الدول والمنظمات الأخرى . ويستوى فى ذلك أن تتخذ الدولة فى هذا صورة الدولة البسيطة أو الدولة المركبة .

المطلب الثانى

الدول ناقصة الأهلية

الدول ناقصة الأهلية هى التى لا تتمتع بكافة اختصاصات الدولة الأساسية ويكون ذلك فى السيادة نتيجة تدخل دولة أو دول أجنبية فى شئونها ومباشرتها لبعض الاختصاصات ، فتكون الدولة ناقصة السيادة فى حالة تبعية أو خضوع للدولة أو الدول التى تشرف على بعض شئونها (١) .

والدول ناقصة الأهلية تتمتع بوصف الدولة ويكون لها حقوق وواجبات فى القانون الدولى ، وإن كانت شخصيتها لا تكون كاملة ، ومن أمثلة الدول ناقصة الأهلية ، الدول التى توضع تحت الحماية ، ونعنى بذلك الدول المحمية . فهذه الدول تخضع لسلطان دولة أخرى تسمى « الدولة الحامية » . وتأسيساً على ذلك ، تقوم الدولة الحامية نيابة عن الدولة المحمية بمزاولة بعض مظاهر السيادة ، كتولى شئون الدفاع ، أو ضمان السيادة الخارجية للدولة المحمية .

ومن أمثلة الدول ناقصة الأهلية أيضا ، الدول الموضوعة تحت الرعاية الدولية والأقاليم التى تخضع لنظام التدويل والدول الموضوعة فى حالة حياد دائم ، والدول المرتبطة بمعاهدات غير متكافئة

---

(١) محمد حافظ : مصدر سابق ص ٢١٤

والملاحظ أن تقسيم الدول إلى دولة كاملة الأهلية وأخرى ناقصة الأهلية ليس تقسيما مؤبدا ، بل هو تقسيم قابل للتغيير والتبديل تبعا لتغير ظروف كل دولة . فقد تكون الدولة كاملة الأهلية ، ثم تفقد هذه الدولة بعض مظاهر سيادتها فتتحول إلى دولة ناقصة الأهلية .

ومن ناحية أخرى قد تكون الدولة ناقصة الأهلية ثم تسترد كل مظاهر سيادتها فتتحول إلى دولة كاملة الأهلية .

وعلى ذلك فالدولة إسلامية يمكن أن تكون دولة بسيطة ويمكن أن تكون دولة فدرالية .

الباب الثانى

الحكومة

Le Gouvernement

تستخدم الحكومة للدلالة على معان متعددة :

١ - فقد يقصد بها نظام الحكم أى كيفية إعمال السلطة العامة وممارستها ، أى العمل على سلامة الدولة فى الداخل والخارج وإقامة العدل وحفظ النظام ، وبالاختصار ممارسة وظائف الدولة المتفق عليها[١] .

٢ - تستعمل كلمة حكومة أيضا فى معنى مجموع الهيئات المسيرة للدولة : وفى بهذا المعنى تتضمن كلمة الحكومة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية[٢] .

٣ - ويقصد بالحكومة فى معناها الثالث السلطة التنفيذية ، على إعتبار أن هذه السلطة هى الهيئة الحاكمة التى تتولى شئون الدولة . وذلك لاتصال السلطة التنفيذية المستمر بالشعب وذلك رغم أن السلطة التشريعية هى مظهر السيادة الأصلى وأن الهيئة التشريعية هى الممثلة للشعب صاحب السلطان .

٤ - وقد يقصد بالحكومة الوزارة فقط Leminister ، أى رئيس الوزراء والوزراء . وهذا الاستعمال لكلمة حكومة هو الشائع فى كثير من الدول . وبالذات الدول ذات النظام البرلمانى .

على أننا نرى أن مدلول الحكومة السليم هو كيفية ممارسة السلطة السياسية داخل الدولة وهو مايعنينا فى دراستنا الحاضرة .

---

(1) Esmein : Elements de droit Constitutionnel. T. 1 ed. 2. P. 24.

(٢) ديجى : مطول القانون الدستورى ، ج ٢ ط ٣ ، ص ٧٦٨ .

الفصل الأول

أنواع الحكومات فى العصر الحاضر

(النظم والأفكار السياسية فى العصر الحديث)

تنقسم الحكومات فى العصر الحاضر إلى أنواع عدة ترتكز على أسس مختلفة يمكن بيانها فيما يلى :

١ ـ توجد حكومات ملكية وحكومات جمهورية . وذلك إذا نظرنا إلى طريقة إختيار رئيس الدولة .

٢ ـ وتنقسم الحكومات من حيث خضوعها أو عدم خضوعها للقانون إلى حكومات إستبدادية Despotiques Ouarbitraire وحكومات قانونية Legaux وتنقسم هذه الأخيرة بدورها من حيث الإنفراد بالسيادة أو توزيعها إلى حكومات مطلقة Absolus وحكومات مقيدة Limites .

٣ ـ من حيث مصدر السيادة أو السلطان تنقسم إلى فردية وأرستقراطية وديمقراطية ، وهذه الأخيرة قد تكون مباشرة أو غير مباشرة او نيابية وهذه قد تكون نيابية برلمانية ، او رئاسية ، أو جمعية .

هذه الأقسام المختلفة ندرسها تباعا على النحو التالى :

المبحث الأول

الحكومات الملكية والحكومات الجمهورية

يرجع هذا التقسيم إلى طريقة إختيار الرئيس الأعلى للدولة .

فالحكومات الملكية : gouvernement royal هي الحكومة التي على رأسها رئيس دولة يستمد فيها حقه في تولي منصبه عن طريق الوراثة لمدة غير محدودة[1] .

وقد يسمى رئيس الدولة الملك أو الأمير أو السلطان أو القيصر أو الإمبراطور .

أما الحكومات الجمهورية : gouvernement republicain فيعين رئيسها الأعلى بطريق الانتخاب لا الوراثة . ويشغل منصبه هذا لمدة محدودة ، وتختلف باختلاف الدساتير في هذا الشأن ، أساليب إنتخاب رئيس الجمهورية :

تنوعت أساليب إختيار رئيس الدولة في الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري ، على أنه يمكن حصر إنتخاب رئيس الجمهورية في الأساليب التالية :

١ ـ إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الهيئة النيابية : في هذه الطريقة يتم إختيار رئيس الجمهورية بواسطة الهيئة النيابية ، فرئيس الجمهورية يتولى منصبه عن طريق الهيئة النيابية التي تنفرد وحدها بهذا الأمر .

وهذا ما قرره في فرنسا دستور سنة ١٨٧٥ ، وكذلك دستور سنة ١٩٤٦ .

وقد إنتقد البعض هذه الطريقة على إعتبار أنها تضع رئيس الجمهورية تحت

---

(١) يلاحظ أنه كان هناك بعض الملوك في الماضي ـ على خلاف القاعدة في العصر الحاضر ـ ينتخبون من عائلات معينة ومثال ذلك ملوك بولونيا وأباطرة الدولة الرومانية المقدسة . أنظر وحيد رأفت ووايت إبراهيم ـ القانون الدستوري ـ ١٩٣٧ ص ٥٠٧ .

سلطان الهيئة النيابية . مما يؤدى إلى إضعاف سلطة رئيس الجمهورية وعدم إستقلاله عن الهيئة النيابية

٢ - إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب :

تعطى بعض الدساتير الشعب وحده حق إنتخاب رئيس الجمهورية بدون تدخل من السلطة التشريعية حتى لايقع رئيس الجمهورية تحت سيطرتها ولضمان الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وإيجاد توازن بينهما . وحتى لايدين رئيس الجمهورية بشيء للسلطة التشريعية لأنه يتقلد منصبه عن طريق الشعب .

على أن طريقة إنتخاب الرئيس بواسطة الشعب لها عيبها وهى أنها قد تمهد السبيل لطغيان هذا الرئيس لأنه منتخب بواسطة أغلبية الشعب لابواسطة أغلبية ناخبى دائرة معينة شأن النواب والشيوخ(١) .

٣ - إختيار رئيس الجمهورية بواسطة الهيئة النيابية والشعب :

إذا كانت الطريقة الأولى تتدخل فيها الهيئة النيابية ، وإذا كانت الطريقة الثانية تمتاز بأن الشعب هو الذى يختار رئيس الجمهورية فإن الطريقة الثالثة تمتاز بأن الشعب والهيئة النيابية تتدخل كل منهما فى إختيار رئيس الجمهورية .

ومن الدول التى تتبع هذه الطريقة ألمانيا الأتحادية والهند ودستور أسبانيا الصادر سنة ١٩٣١ .

وهذه الطريقة تعتبر أسلوب وسط وتحول دون ضعف الرؤساء المعيب فى الطريقة الأولى ، وطغيانهم على الهيئة النيابية فى الطريقة الثانية .

الفرق بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية(٢) :

يلاحظ إلى جانب اختـلاف النظامين الملكى والجمهورى فى طريقة اختيار

---

(١) د . عثمان خليل - المرجع السابق - ص ٩٢ .
د . ثروت بدوى - النظم السياسية ج ١ - ص ١٦٥ وما بعدها .
(٢) د . عثمان خليل : مرجع سابق : ص ٩٦ وما بعدها
د . ثروت بدوى : مرجع سابق : ص ١٦٦ وما بعدها
د . محمد كامل ليلة : مرجع سابق : ٣١٧ وما بعدها

رئيس الدولة على النحو الذى أوضحناه سابقا وجــود فروق كثيرة نشير إلى أهمها : -

١ - تهتم الدساتير الملكية بإيضاح نظام وراثة العرش ونظام الوصاية على العرش . فى حين تهتم الدساتير الجمهورية بإيضاح كيفية انتخاب رئيس الجمهورية ومدة رئاسته وجواز أو عدم جواز إعادة انتخابه .

٢ - يحتفظ الملوك عادة بمجموعة من الحقوق لم تستردها الشعوب عادة تسمى Lesprerogatives royales تعتبر من بقايا سلطانهم القديم . وذلك بعكس الجمهوريات حيث ينص على سلطة رئيس الجمهورية حصراً فى الدساتير وبطريقة واضحة ومحدودة.

٣ - كثيرا ماتقــرر الدساتير الملكية أن ذات الملك مصونة لا تمس . Leroi est inviolable فهو غير مسئول سياسيا ولا يعزل كما يسأل جنائيا عن جرائمه التى يرتكبها والتى يعاقب القانون على ارتكابها وسواء كانت هذه الأعمال تتصل بوظيفته أو تخرج عنها .

وعلى العكس من ذلك فرئيس الجمهورية يسأل جنائيا عن بعض الأعمال المتعلقة بوظيفته ، والتى قد تؤدى فى ممارستها إلى جرائم ضد الدولة مثــل الخيانة العظمى . ولكن محاكمة رئيس الجمهورية فى هذه الحالة تتبع فيها إجراءات خاصة ، أو أمام هيئة قضائية عليا . وتختلف المحاكمة باختلاف الدساتير .

أما فيما يتعلق بالجرائم العادية. فالقاعدة أن يسأل رئيس الجمهورية عنها كالأفراد وأحيانا ينص الدستور على عدم جواز المحاكمة إلا بعد انتهاء مدة الرئاسة (دستور البرتغال الصادر فى أبريل سنة ١٩٣٣ م ٧٨) .

إلى جانب هذه المسئولية الجنائية تقرر الدساتير الحديثة مسئولية رئيس الجمهورية السياسية : بإباحة عزله قبل انتهاء مدة رئاسته ، بشرط إتباع إجراءات خاصة لإمكان الوصول إلى عزل رئيس الجمهورية .

تقدير نظام الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية :

ذكر بعض الفقهاء مدة مزايا النظام الملكى وهى تعد فى ذات الوقت عيوبا النظام الجمهورى . وسندرس فيما يلى مزايا النظام الملكى ثم مزايا النظام الجمهورى :

أولا : مزايا النظام الملكى :

١ ـ أن رئاسة الدولة تنتقل من شخص إلى آخر بطريقة هادئة بتيسير تعريض البلاد لإخطار انتخاب رئيس جديد كلما انتهت مدة رئاسته ومايتبع ذلك من إثارة النازعات الحزبية والتطاحن على الرئاسة والاضطرابات التى تصحب الانتخابات عادة وتؤدى إلى تعطيل الأعمال .

٢ ـ النظام الملكى يؤدى إلى استقرار الأوضاع السياسية فى الدولة لتولى الملك مقاليد الحكم مدى الحياة . مما يؤدى إلى إلمام الملك بأحوال رعاياه واكتسابه خبرة كبيرة بشئون الحكم والدولة مما يمكنه من العمل لصالحها

٣ ـ يمتاز النظام الملكى بعدم خضوع الملوك للأحزاب السياسية ولهذا أهمية خاصة فى الحكومات التى تتبع النظام البرلمانى . فاستقلال الملك عن الأحزاب السياسية يمكنه من حفظ التوازن بين السلطات المختلفة فى الدولة والتوفيق بين الاتجاهات الحزبية بإمدادها بآرائه ونصائحه ، فى حين يضطر رئيس الجمهورية إلى مجاملة الحزب الذى أوصله إلى رئاسة الدولة .

٤ ـ استقرار الملك فى الحكم مدة طويلة تمكنه من توثيق روابط الصداقة بين دولته والدول الأخرى . على خلاف النظام الجمهورى فرئيس الجمهورية منتخب لمدة معينة قد لاتسمح له بإنشاء علاقات وصلات قوية مع الدول الأخرى .

ثانيا : مزايا النظام الجمهورى :

ويلاحظ أنه رغم مزايا النظام الملكى فإن له عيوبا كثيرة وخطيرة تعد فى نفس الوقت مزايا النظام الجمهورى نذكر منها :

١ ـ النظام الملكى لايتفق مع الديمقراطية ويتنافى مع مبدأ المساواة بين الأفراد ، لاحتكار الحكم وجعله وقفا على أسرة معينة دون باقى أفراد الشعب . على عكس النظام الجمهورى فإنه يكفل المساواة بين الأفراد ، فلكل فرد حق التقدم لترشيح نفسه رئيسا للدولة إذا ماتوافرت فيه الشروط اللازمة لذلك ولشعب حق اختيار أفضل المرشحين .

٢ ـ أن نظام الوراثة لا يكفل صلاحية الملك للحكم وأهليته لتحمل مسئولية

رئيس الدولة على النحو الذى أوضحناه سابقا وجـود فروق كثيرة نشير إلى أهمها : -

١ - تهتم الدساتير الملكية بإيضاح نظام وراثة العرش ونظام الوصاية على العرش . فى حين تهتم الدساتير الجمهورية بإيضاح كيفية انتخاب رئيس الجمهورية ومدة رئاسته وجواز أو عدم جواز إعادة انتخابه .

٢ - يحتفظ الملوك عادة بمجموعة من الحقوق لم تستردها الشعوب عادة تسمى Lesprerogatives royales تعتبر من بقايا سلطانهم القديم . وذلك بعكس الجمهوريات حيث ينص على سلطة رئيس الجمهورية حصراً فى الدساتير وبطريقة واضحة ومحدودة.

٣ - كثيرا ماتقـرر الدساتير الملكية أن ذات الملك مصونة لا تمس . Leroi cst inviolable فهو غير مسئول سياسيا ولا يعزل كما يسأل جنائيا عن جرائمه التى يرتكبها والتى يعاقب القانون على ارتكابها وسواء كانت هذه الأعمال تتصل بوظيفته أو تخرج عنها .

وعلى العكس من ذلك فرئيس الجمهورية يسأل جنائيا عن بعض الأعمال المتعلقة بوظيفته ، والتى قد تؤدى فى ممارستها إلى جرائم ضد الدول مثـل الخيانة العظمى . ولكن محاكمة رئيس الجمهورية فى هذه الحالة تتبع فيها إجراءات خاصة ، أو أمام هيئة قضائية عليا . وتختلف المحاكمة باختلاف الدساتير .

أما فيما يتعلق بالجرائم العادية. فالقاعدة أن يسأل رئيس الجمهورية عنها كالأفراد وأحيانا ينص الدستور على عدم جواز المحاكمة إلا بعد انتهاء مدة الرئاسة (دستور البرتغال الصادر فى أبريل سنة ١٩٣٣ م ٧٨) .

إلى جانب هذه المسئولية الجنائية تقرر الدساتير الحديثة مسئولية رئيس الجمهورية السياسية : بإباحة عزله قبل انتهاء مدة رئاسته ، بشرط إتباع إجراءات خاصة لإمكان الوصول إلى عزل رئيس الجمهورية .

تقدير نظام الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية :

ذكر بعض الفقهاء عدة مزايا النظام الملكى وهى تعد فى ذات الوقت عيوبا النظام الجمهورى . وسندرس فيما يلى مزايا النظام الملكى ثم مزايا النظام الجمهورى :

أولا : مزايا النظام الملكى :

١ - أن رئاسة الدولة تنتقل من شخص إلى آخر بطريقة هادئة بغير تعريض البلاد لإخطار انتخاب رئيس جديد كما انتهت مدة رئاسته ومايتبع ذلك من إثارة النازعات الحزبية والتطاحن على الرئاسة والاضطرابات التى تصحب الانتخابات عادة وتؤدى إلى تعطيل الأعمال .

٢ - النظام الملكى يؤدى إلى استقرار الأوضاع السياسية فى الدولة لتولى الملك مقاليد الحكم مدى الحياة . مما يؤدى إلى إلمام الملك بأحوال رعاياه واكتسابه خبرة كبيرة بشئون الحكم والدولة مما يمكنه من السبيل اصالحها

٣ - يمتاز النظام الملكى بعدم خضوع الملوك للأحزاب السياسية ولهذا أهمية خاصة فى الحكومات التى تتبع النظام البرلمانى . فاستقلال الملك عن الأحزاب السياسية يمكنه من حفظ التوازن بين السلطات المختلفة فى الدولة والتوفيق بين الاتجاهات الحزبية بإمدادها بآرائه ونصائحه ، فى حين يضطر رئيس الجمهورية إلى مجاملة الحزب الذى أوصله إلى رئاسة الدولة .

٤ - استقرار الملك فى الحكم مدة طويلة تمكنه من توثيق روابط الصداقة بين دولته والدول الأخرى . على خلاف النظام الجمهورى فرئيس الجمهورية منتخب لمدة معينة قد لاتسمح له بإنشاء علاقات وصلات قوية مع الدول الأخرى .

ثانيا : مزايا النظام الجمهورى :

ويلاحظ أنه رغم مزايا النظام الملكى فإن له عيوبا كثيرة وخطيرة تعد فى نفس الوقت مزايا النظام الجمهورى نذكر منها :

١ - النظام الملكى لايتفق مع الديمقراطية ويتنافى مع مبدأ المساواة بين الأفراد ، لاحتكار الحكم وجعله وقفا على أسرة معينة دون باقى أفراد الشعب . على عكس النظام الجمهورى فإنه يكفل المساواة بين الأفراد ، فلكل فرد حق التقدم لترشيح نفسه رئيسا للدولة إذا ماتوافرت فيه الشروط اللازمة لذلك وللشعب حق اختيار أفضل المرشحين.

٢ - أن نظام الوراثة لا يكفل صلاحية الملك للحكم وأهليته لتحمل مسئولية

قيود على إرادتها . فلها أن تتخذ ماتشاء من تصرفات وتنشأ النظم حسبما يتراءى لها . ووفق هواها وتكون إرادتها هى القانون .

وعلى ذلك فلا يوجد فى ظـــل الحكومة الاستبدادية ضمانات لحريات الأفراد وحقوقهم . فالسلطات الحاكمة إهدارها مادامت لا تخضع لحكم القانون أو تلتزم به باعتبار إرادتها وحدها هى القانون .

المبحث الثالث

الحكومات المطلقة والحكومات المقيدة

أولا : الحكومات المطلقة :

هى التى تتجمع فيها السلطة بيد شخص واحد أو هيئة واحدة . لا يشاركه - أو يشاركها - فيها أحد ، فلا توجد سلطة أخرى أو هيئة أخرى تشترك فى شئون الحكم . ومع ذلك فهى تخضع لحكم القانون مادام قائما لم يتغير .

وبذلك تختلف الحكومة المطلقة عن الحكومة الاستبدادية من حيث خضوع الأولى للقانون دون الثانية (أى الحكومة الاستبدادية) فإنها كما عرفنا لا تخضع لحكم القانون(١) .

وقد تكون الحكومة المطلقة حكومة استبدادية إذا ماتحللت السلطة الحاكمة التى تتركز فى يدها سلطات الحكم جميعها من حكم القانون وعدم الخضوع له(٢) .

وقد وجدت الحكومات المطلقة فى الملكيات القديمة إذ كان الملك يجمع فى يده كل السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية . مما كان سببا فى حدوث مصادمات عنيفة بين الملوك والشعوب نتيجة لتيار الديمقراطية . لأن الحكومة المطلقة تؤدى إلى إبعاد الشعوب عن حكوماتهم ، فالهدف من وجود الحكومة ليس مجرد صياغة القوانين وتنفيذها . بل ينبغى أن تعتمد على رضاء الشعب وتعاطفه

---

(١) د . محمد كامل ليلة : مرجع سابق ص ٣٢٢

(٢) د . محسن خليل : مرجع سابق ص ١٣٢

منها ومشاركته فى الاهتمام بالشئون العامة لضمان حسن التنفيذ ورقى الدولة وتقدمها .

ثانياً : الحكومات المقيدة : gouvernements limité

هى تلك الحكومة التى توزع فيها السلطة بين عدة هيئات مختلفة ، محددة الاختصاص . ويراقب بعضها بعضا . أى تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات . فلا تتركز السلطة فيها فى يد فرد واحد أو هيئة واحدة .

المبحث الرابع

الحكومات الفردية

وحكومة الأقلية وحكومة الشعب

تنقسم الحكومات من حيث مصدر السيادة والسلطان فى الدولة ، إلى حكومات فردية وحكومات أقلية وحكومات شعبية ولهذا الاجمال تفصيل نورده على النحو التالى :

الفرع الأول

الحكومة الفردية

La monarchie

هى الحكومة التى يتولى ممارسة السيادة فيها فرد واحد — مهما اختلفت ألقابه الرسمية — يعتمد على نفسه ولا يستند على الشعب .

صور الحكومة الفردية :

وتظهر الحكومة الفردية فى عدة صور :

أولا الملكية الاستبدادية : وهى الملكية التى لايتقيد فيها الملك بحكم القانون . أى يكون الملك غير خاضع لأية سلطة ويجمع بيده كافة السلطات . ولاتحترم معها الحريات .

ثانيا : الملكية المطلقة : هى ملكية وراثية ، تتركز فيها السلطة فى يد الملك لايشاركه فيها آخر . وإن كان يخضع لحكم القانون ما دام قائما لم يتغير . رغم أن تغيير القانون مرهون بمشيئته وحده . أما إن شارك الشعب الملك فى السلطة سواء عن طريق مجلس أو مجالس منتخبة من الشعب ، والتزم

بالدستور الذى يحدد الاختصاصات ، لم تكن الملكية مطلقة بل تصبح مقيدة ويطلق عليها الملكيات الدستورية(١) .

ثالثا : الحكومة الدكتاتورية : Dictature .

الحكم فى هذه الحالة يمتاز بأن الفرد الذى تتركز السلطة فى يده لايستمد سلطته عن طريق الميراث ، بل يتولى سلطته هذه على أساس شخصيته القوية وكفاءته الممتازة. كما يعتمد على مؤازرة أنصاره وحزبه ، أو جماعة تعتنق مبادئه وآرائه وتطمع فى الاستفادة منه عند توليه السلطة .

ويختلف النظام الدكتاتورى عن النظام الملكى المطلق من عدة نواحى سياسية : ـ

١ ـ أن الملك يتولى سلطته عن طريق الوراثة على أساس أن له الحق الذاتى فى هذا الأمر . بينما يتولى الدكتاتور السلطة بفضل كفاءته الخاصة ، وقوة شخصيته ، ومساعدة أعوانه له(٢) .

٢ ـ يقيم الملوك سلطانهم فى العادة على أساس دينى : بينما لايلجأ الدكتاتور إلى نظريات دينية ، بل يعتمد على قوة شخصيته وحزبه وآرائه .

٣ ـ يميل الملوك عادة إلى استعمال سلطتهم المطلقة لتحقيق مصالحهم الخاصة فى الغالب : أما الدكتاتور فإنه يستخدم سلطانه لخدمة الشعب وتحقيق ما فيه صالحه ، لضمان رضاء الشعب عنه .

أهم خصائص الدكتاتورية :

تتميز الدكتاتورية بوجه عام بخصائص معينة يمكن إجمالها فيما يلى :

---

(١) هـذا النوع من الحكومات يدرج بين أنظمة الحكم الحرة . د . محمد كامل ليله مرجع سابق : ص ٣٢٥ .

(٢) المتتبع لتطور النظام الملكى فى انجلترا يجد أن نظام الوراثة أدى إلى أن تولى العرش منذ سنة ١٧١١ ملك لايعرف الانجليزية وتلاه ملك كفيف البصر مجنون ، ثم ملك مستهتر د . محمد كامل ليلة . مرجع سابق هامش ص ٣٢٦ .

١ ـ يتميز هذا النظام بأنه يقدم مصلحة المجموع على المصلحة الفردية ، ويضحى بالمصلحة الفردية فى سبيل المصلحة العامة Etat totalitaire . وواجبات الفرد مقدمة على حقوقه الشخصية وهو ملزم بالتصرف وفق مقتضيات الصالح العام ، الذى يحدده الحاكم الدكتاتورى .

٢ ـ تلغى الدكتاتورية الحرية الفردية وتمعن فى مراقبة الأفراد فى تصرفاتهم سواء فى حياتهم العائلية أو فى محافلهم وخطبهم وكتاباتهم . فلا تسمح بحرية الرأى أو تكوين الأحزاب السياسية المعارضة فى داخل الدولة .

٣ ـ أن النظام الدكتاتورى يأتى عادة بنظام جديد مغاير النظام السابق عليه ، فلقد ساد نظام جديد فى ألمانيا فى عهد هتلر ، وكذلك الحال بالنسبة للنظام السوفيتى إبان حكم لينين ، كما كان الشأن بالنسبة لإيطاليا فى عهد موسولينى .

ولارتباط النظام الدكتاتورى بشخصية الحاكم ، فهو نظام مؤقت يزول بزوال هذا الحاكم .

٤ ـ تستند الدكتاتورية فى نشأتها وأسلوب سياستها إلى القوة والعنف ، فهى تقوم عادة بأسلوب عنيف بعد حركة ثورية أو انقلابية يستولى بها الدكتاتور على الحكم .

على أنه قد يصل الدكتاتور إلى الحكم بطريق مشروع ، كما حدث حين تولى هتلر رئاسة الوزارة عام ١٩٣٣ . ثم عمل بعد ذلك على تركيز السلطة فى يده .

٥ ـ تنعدم الرقابة السياسية والمسئولية فى ظل الدكتاتورية التى ترفض خضوع الدكتاتور لرقابة الهيئة النيابية وعدم مسئوليته أمامها ، بالإضافة لضعف الرقابة القضائية فى النظام الدكتاتورى للتوسع فى نظرية أعمال السيادة فى ظل هذا النظام .

وعلى ذلك فإن غالبية تصرفات السلطة الحاكمة لا تخضع لأى مظهر من مظاهر الرقابة سواء كانت سياسية أو قضائية .

تقدير الدكتاتورية :

١ ـ يصعب تحديد مدى السلطات فى الدكتاتورية ومدى كفاية الزعيم الذى يتحمل مسئوليات الحكم الثقيلة .

٢ - ليس من السهل استخدام عدم القوة فيؤدى هذا إلى نشر الخوف والهلع بين الشعب ، ولا يلبث النظام أن ينحرف ويصبح الحاكم فى واد والمحكومين فى واد آخر ويتعذر على الأخير إقناعه بقيام الحكم على مثالية وخلق سياسى قويم .

٣ - يبعد هذا النظام ولو مؤقتا عن مباشرة الحكم على أساس الحرية والمساواة والعدالة وسيادة القانون وذلك لأنه يتطلب تطبيق القوة لتأييد النظـــام ضد الفوضى ويترتب على هذا قيام تيارات داخلية تهدد الدولة فضلا عن تخلف المواطن فى قرارة نفسه عنه ، وهذه الدولة تفضل الطاعة العمياء على احترام الحقوق مما يدفع المواطن على شق عصا الطاعة فى النهاية .

٤ - يلجأ المواطن وهو لا يشترك فى الحكم ولا يتحمل آية مسئولية إلا عن طريق الإرهاب إلى عدم المبالاة ، ويضمحل تفكيره السياسى وتتضاءل حوافزه وقد أصبح كل وجه من وجوه الفكر والحياة فى يد الدولة موجها .

الفرع الثانى

حكومة الأقلية (الأوليجارشية)

Aristocratie ou oligarchie

تتركز السلطة فى هذا النوع من الحكومات بيد فئة قليلة من الأفراد أو بعض العائلات أو طبقة من الطبقات ، تتكون من عناصر ممتازة فى ذكائها وخبرتها وأمانتها وصدقها وعدلها .

وحكومة الأقلية ظاهرة سياسية ويعتبرها البعض نظاما مثاليا وفلسفة تسعى إليها الجماعات ويعمل المشتغلون بالحكم على تحقيقها وهى فى صميم احساساتهم السياسية ، وهى تقوم على تمييز الحاكمين على المحكومين فى تقلد زمام الأمور ، ويمكن حصر أسس التمييز أو صفات الحكومة فيما يلى : -

١ - أن الاضطلاع بإدارة الدولة يتطلب خبرة وتخصصا فنيا على مستوى رفيع وهذا يقتضى من مباشرى السلطة أكثر من مجرد صفات وكفايات عادية ، وهذا يؤدى بنا إلى القول أن الحكومة ليست مجرد عمل يباشره الرجل العادى وإدراك أسرارها ليس من السهولة بمكان . فلذلك يعتبر الحكم فنا يسير وفق مجموعة قواعد يمكن معرفتها ودراستها والالمام بها ، وعلى ذلك فالذى يتولى الحكم هم القلة التى تتكون على علم بأصول الحكم .

٢ - أن حكم القلة ان وظاية ويقع الاختيار على رجالها بإرادة الشعب ويمكننا أن نحصر حكومة الأقلية التى سيطرت على الحكم فى مختلف الجماعات الإنسانية عبر تاريخها الطويل ونشأت فى أحضانها فى :

الأعراق والنوع والدين والقوة العسكرية والثقافة والثروة والعلم والحكمة .

ويمثل حكم الأقلية فى الواقع حلقة الإتصال بين الحكم الفردى والحكم الديمقراطى، أى حكم المجموع أو حكم أغلبية الشعب . ولعل من أوضح الأمثلة على ذلك نظام الحكم فى انجلترا ، إذ كانت السلطة فى بداية الأمر مركزة فى يد الملك لايشاركه فيها أحد ، فكان الحكم على هذا النحو فرديا مطلقا ، ثم وزعت السلطة بين الملك والبرلمان الذى كان مكونا من عناصر أرستقراطية، سواء من حيث أعضاؤه أم بالنسبة للناخبين. (حكومة أرستقراطية) ثم تداعى نفوذ مجلس اللوردات الارستقراطى التكوين ليحل محله فى السلطة مجلس العموم المنتخب إنتخابا ديمقراطيا يشترك فيه عامة الشعب منذ سنة ١٨٣٢ بعد أن كان هذا الانتخاب قاصرا على فئة قليلة منهم يتوفر فيهم شرط النصاب المالى الذى كان مشروطا فى الناخب الانجليزى قبل ذلك التاريخ ثم تزايدت سلطات مجلس العموم وتدعم مركزه بمقتضى قانون صدر سنة ١٩١١ يسمى بقانون البرلمان The parliament Act وبذلك انتقلت انجلترا إلى نظام الحكم الديمقراطى.

ويؤخذ على حكومة الأقلية أنه يفترض إمكان إختيار أفضل الأفراد لتولى زمام السلطة ، إلا أنه لم يضع معيارا دقيقا لقياس هذا التفضيل . بالإضافة إلى أنه لاتوجد ضمانات لضمن أستمرار صلاحيتهم وعدم تطرق الفساد إليهم بعد تولى السلطة ، هذا فضلا عن أن الثروة فى حد ذاتها لاتصلح مقياسا دائما للكفاءة خاصة فى مواجهة التقدم العلمى فى كافة المجالات الذى يتسم به العصر الحديث . مما لايسمح بأن تكون الثروة أساس أحتكار الحكم بواسطة فئة قليلة من الأفراد .

وعلى ذلك فحكومة الأقلية لاتصلح نظاما دائما للحكم ، لكنها قد تصلح فى مرحلة انتقالية وتمهيد لنظام آخر .

تم تحضير أعماله من قبل ، وصيغت القرارات صيغة مناسبة قبل عرضها عليه حتى يمكنه أن يبدى رأيه فى نصوص محددة ومدروسة . وكان مجلس الشيوخ ، ممثل القبائل العشر ، هو الذى يناقش ويدرس ويعد مشروعات القرارات التى تعرض على الشعب ، ولم يكن من حق الشعب مجتمعا إلا أن يرفض أو يقبل مايقدمه إليه مجلس الشيوخ ولا يملك المناقشة فى أى موضوع آخر . وعندما يدعى الشعب إلى الاجتماع ، وما كان ليجتمع إلا بدعوة من القادة العشرة ، ليناقش ما أراد له مجلس الشيوخ أن يناقشه فإن حق المناقشة ذاته لم يكن متاحا لكل واحد من الحاضرين . كان يشترط فيمن يصعد إلى منبر الخطابة الا يكون مدينا للمدينة . أن تكون أخلاقه طاهرة ومتزوجا زواجا شرعيا ويملك عقاراً فى أتيكا (المنطقة الجغرافية التى تعيش فيها القبائل المتحالفة ومركزها أثينا) وأنه أدى جميع واجباته نحو المدينة واشترك فى جميع الحملات الحربية التى أمر بالإشتراك فيها وأنه لم يلق سلاحه ويفر من آية معركة . ثم تبدأ المناقشة تحت رقابة حفظة القانون Thesmthètes وكان أولئك سبعة يراقبون الشعب فى اجتماعه وهم جلوس على مقاعد عالية رمزا لتمثيلهم للقانون فإذا ماسمعوا خطيبا يهاجم قانونا أوقفوه ، ثم أمروا ، لا بأن يصعد غيره إلى المنبر ، ولكن بفض اجتماع الشعب فوراً فيتفرق الشعب قبل أن يكمل المناقشة أو الاستماع وبدون أن يبدى رأيه(1) .

وعلى ذلك لم يكن فى أثينا من الديمقراطية شىء . والحق أن الحضارة الاوربية الحديثة لم ترث من النظم الأغريقية مايمكن نسبته إلى الديمقراطية ولكن ميراثها جاء من الفلسفة الأغريقية التى كانت تهاجم نظام الحكم فى أثينا . فالديمقراطية نظام غايته منع الاستبداد بالشعب والاستئثار دونه بالسلطة . وإن اختلفت النظم الديمقراطية فيما تضمه من قواعد الممارسة . وهذا يفترض ابتداء وجود شعب من الأحرار المتساوين فى الحرية ولم تكن المساواة فى الحرية متوفرة لا فى المجتمع الأغريقى ولا المجتمع الرومانى حيث ساد نظام الرق . ففى مجتمع تكون الاغلبية فيه « عبيدا » بالمعنى القانونى ، لاتكون مشكلة استبداد أم ديمقراطية بل تكون مشكلة مساواة فى الحرية . وحكم الأقلية فى أثينا على هذا الأساس لايمت بصلة للديمقراطية .

---

(1) Pani Bastjd : Cours dedroit constntionnel. p. 19.

وإن كانت الديمقراطية قد ظلت مجرد فكرة نظرية تحتل مكانها فقط فى آراء وفكر الفلاسفة والمفكرين ، فإنها مع ذلك كان لها أكبر الأثر فى تنوير الأذهان وفى التمهيد للأخذ بالمبدأ الديمقراطى على نحو تطبيق عملى كنظام للحكم . حتى ينسب إلى هذه الآراء النظرية كل الفضل فى الأخذ بالديمقراطية كنظام للحكم(١) .

(١) د. محسن خليل : مرجع سابق ، ص ١٤٩ ، ١٥٠ .

تم تحضير أعماله من قبل ، وصيغت القرارات صيغة مناسبة قبل عرضها عليه حتى يمكنه أن يبدى رأيه فى نصوص محددة ومدروسة . وكان مجلس الشيوخ ، ممثل القبائل العشر ، هو الذى يناقش ويدرس ويعد مشروعات القرارات التى تعرض على الشعب ، ولم يكن من حق الشعب مجتمعا إلا أن يرفض أو يقبل مايقدمه إليه مجلس الشيوخ ولا يملك المناقشة فى أى موضوع آخر . وعندما يدعى الشعب إلى الاجتماع ، وما كان ليجتمع إلا بدعوة من القادة العشرة ، ليناقش ما أراد له مجلس الشيوخ أن يناقشه فإن حق المناقشة ذاته لم يكن متاحا لكل واحد من الحاضرين . كان يشترط فيمن يصعد إلى منبر الخطابة ألا يكون مدينا للمدينة . أن تكون أخلاقه طاهرة ومتزوجا زواجا شرعيا ويملك عقاراً فى أتيكا (المنطقة الجغرافية التى تعيش فيها القبائل المتحالفة ومركزها أثينا) وأنه أدى جميع واجباته نحو المدينة واشترك فى جميع الحملات الحربية التى أمر بالإشتراك فيها وأنه لم يلق سلاحه ويفر من أية معركة . ثم تبدأ المناقشة تحت رقابة حفظة القانون Thesmthetes وكان أولئك سبعة يراقبون الشعب فى اجتماعه وهم جلوس على مقاعد عالية رمزا لتمثيلهم للقانون فإذا ماسمعوا خطيبا يهاجم قانونا أوقفوه ، ثم أمروا ، لا بأن يصعد غيره إلى المنبر ، ولكن بفض اجتماع الشعب فوراً فيتفرق الشعب قبل أن يكمل المناقشة أو الاستماع وبدون أن يبدى رأيه(١) .

وعلى ذلك لم يكن فى أثينا من الديمقراطية شيء . والحق أن الحضارة الاوربية الحديثة لم ترث من النظم الأغريقية مايمكن نسبته إلى الديمقراطية ولكن ميراثها جاء من الفلسفة الأغريقية التى كانت تهاجم نظام الحكم فى أثينا . فالديمقراطية نظام غايته منع الاستبداد بالشعب والاستئثار دونه بالسلطة . وإن اختلفت النظم الديمقراطية فيما تضمه من قواعد الممارسة . وهذا يفترض ابتداء وجود شعب من الأحرار المتساوين فى الحرية ولم تكن المساواة فى الحرية متوفرة لا فى المجتمع الأغريقى ولا المجتمع الرومانى حيث ساد نظام الرق . ففى مجتمع تكون الأغلبية فيه « عبيدا » بالمعنى القانونى ، لاتكون مشكلة استبداد أم ديمقراطية بل تكون مشكلة مساواة فى الحرية . وحكم الأقلية فى أثينا على هذا الأساس لايمت بصلة للديمقراطية .

---

(1) Panl Bastid : Cours dedroit constntionnel. p. 19.

وإن كانت الديمقراطية قد ظلت مجرد فكرة نظرية تحتل مكانها فقط في آراء وفكر الفلاسفة والمفكرين ، فإنها مع ذلك كان لها أكبر الأثر في تنوير الأذهان وفي التمهيد للأخذ بالمبدأ الديمقراطي على نحو تطبيق عملي كنظام للحكم . حتى ينسب إلى هذه الآراء النظرية كل الفضل في الأخذ بالديمقراطية كنظام للحكم(١) .

---

(١) د. محسن خليل : مرجع سابق ، ص ١٤٩ ، ١٥٠ .

المبحث الأول

خصائص الديمقراطية

تميزت الديمقراطية بعدة خصائص هامة يستحسن أن نستعرض أهمها :

أولا : الديمقراطية مذهب سياسى :

مقتضى الديمقراطية أن الشعب هو مصدر السلطات وأن إرادته هى أصل السيادة ومصدرها فى الدولة . وذلك سواء باشر الشعب بنفسه أمور السيادة دون أدنى وساطة أو أناب بعض الأفراد الذين يمثلونه فى ممارسة هذه الأمور ، أو عن طريق اشتراك الشعب مع الهيئة النيابية . وعلى ذلك فالديمقراطية مذهب سياسى تعنى أن كل شىء بالشعب .

ثانيا الديمقراطية مذهب روحانى بعيد عن المادة :

الديمقراطية هى فكرة معنوية خاصة بكيفية مباشرة نظام الحكم . فهى تفترض وجود عقيدة معينة تعمل نحو مثل أعلى مع رغبة صادقة فى العدالة . فالديمقراطية مذهب روحانى بعيد عن المادة . فهى ليست كما أعتبرها بعض الألمان مسألة زبد وخبز uun question de beurredebain بل عـلى النقيض مسألة عقل وقلب une question de tete et decoeur. ولذلك أعتبر أفراد الشعب الفرنسى إعلان حقوق الإنسان الصادر سنة ١٧٨٩ إنجيل سياسى evangile politique للثورة الفرنسية .

رابعا : الديمقراطية مذهب فردى : باعتناق الثورة الفرنسية لمبدأ الديمقراطية قررت كذلك الديمقراطية الفردية démocratie individualiste فالدولة تتكون من أفراد متساوين يرتبطون بانتمائهم جميعا للدولة . ويترتب على ذلك .

١ - تقضى الديمقراطية على الفوارق بين الأفراد ، فلا امتياز لفئة من الأفراد على فئة أخرى .

٢ - إشتراك الأفراد فى الشئون السياسية العامة ، بصرف النظر عن أى اعتبار آخر ، فالفرد يتمتع بالحقوق السياسية فى الديمقراطية باعتباره إنسانا فقط .

وعلى ذلك فما دامت الديمقراطية قد ربطت اشتراك الأفراد فى الحكم بصفتهم أفراداً أو آدميين ، فلابد أن يكون لكل فرد منهم حقوق سياسية واحدة .

هذه هى أبرز خصائص الديمقراطية التقليدية وقد وجه النقد للديمقراطية ومن أهم ماوجه إليها من نقد :

١ - أن النظام الديمقراطى يفضل الكم على الكيف ، وأنه يرتكز على أساس باطل هو أن الأفراد متساوون فى الكفاية والفهم . ولذلك كثيرا ماينيب الشعب عنه أفراداً ليس عندهم خبرة ووعى كاف بأنظمة الحكم وأساليب مباشرة السلطة . بينما يبعد أفراد آخرين أقدر على تسيير الأمور .

٢ - استحالة تطبيق الديمقراطية وهى حكم الشعب كله بطريقة مباشرة (الديمقراطية المباشرة) وحتى فى صورتها النيابية ليست هى حكم الشعب كله بطريق النيابة بل وليست حقيقة حكم الأغلبية وإنما هى فى الواقع حكم الأفراد الذين يختارهم الشعب . ولهم إرادتهم المستقلة عن إرادة الشعب ، بعد أن يتم اختيارهم .

٣ - كثيرا ماينقاد الشعب للزعماء فيكون الرأى فى ظاهره لمجموع الشعب وهو فى حقيقته رأى أقلية ضئيلة فيه مكنتها الظروف من تولى مقاليد الحكم .

٤ - أخذ البعض على الديمقراطية أيضاً توزيعها للمسئولية على عدة هيئات مما يؤدى إلى عدم معرفة المسئول فضلا عن إدارة شئون البلاد .

٥ - تؤدى الديمقراطية إلى وجود أحزاب متعارضة ، وهى بذلك تؤدى إلى كثرة المشاحنات بين الأحزاب ، مما ينجم عنه إضاعة الجهـــد فى المناورات

السياسية والأنانية . وهى تؤدى بالتالى إلى تعطيل أعمال الدولة ، وإضعاف وحـدتها .

٦ ـ قد تعجز الديمقراطية فى فترات الأزمات بمعنى أنها لاتصلح للحكم فى الأوقات العصيبة التى تحتاج الدولة فيها إلى حاكم حازم قوى يعمل على أنقاذها . والمحافظة على كيانها .

المبحث الثاني

صور الديمقراطية

تتدرج الديمقراطية منطقياً من مباشرة إلى شبه مباشرة إلى نيابية . وهذا ما نفصله على النحو التالي :

الفرع الأول

الديمقراطية المباشرة

La Democratie Directe

مضمونها مزاياها وعيوبها

مضمون الديمقراطية المباشرة : إن الديمقراطية المباشرة هي أقرب النظم السياسية إلى الديمقراطية الصحيحة ومع أن هذا النظام هو أقدم صور الديمقراطية ظهوراً وهي التي أخذت بها المدن الإغريقية القديمة(١) .

وهذه الصورة لا وجود لها الآن إلا في بعض المقاطعات السويسرية .

والقاعدة في هذه الديمقراطية أن يتولى الشعب بنفسه ـ دون وساطة نواب عنه ـ سلطة الحكم في كل مظاهرها ، من تشريع وتنفيذ وقضاء .

إذ يجتمع أفراد الشعب الذين لهم حق ممارسة الحقوق السياسية في هيئة جمعية شعبية ، يقررون بأنفسهم القوانين ، كما يعينون الموظفين القائمين بالسلطة التنفيذية والقضاة المؤقتين المكلفين بالنظر في منازعات الأفراد . ولهذه الجمعية الشعبية الحق في الفصل بنفسها في بعض القضايا الهامة وواضح من هذا النظام أن الشعب يتولى بنفسه السلطة التشريعية ، كما يعين أفراد السلطتين التنفيذية والقضائية ، ويتولى السلطة القضائية في الأحوال الهامة .

---

(١) يلاحظ أن هذا التطبيق كان صورياً ، لأن الديمقراطيات [illegible] القديمة كانت في الواقع أرستقراطيات . راجع ما سبق ص ١٧٤ وما بعدها .

ولقد كان روسو من أنصار الديمقراطية المباشرة . ويعتبر أكبر مدافع عن الديمقراطية المباشرة . ويرى فيها الترجمة الحقيقية لمبدأ السيادة الشعبية » لأنه يرى أن السيادة واحدة ، ولا يجوز التنازل عنها ، كما أن الارادة العامة (إرادة الشعب) لايمكن تمثيلها . وأن الديمقراطية النيابية فى نظر روسو ليست إلا نتيجة لضعف الروح الوطنية وفتورها[1] وهى لذلك دون الديمقراطية المباشرة .

مزايا الديمقراطية المباشرة : لاشك أن الديمقراطية المباشرة هى أقرب النظم إلى الديمقراطية الصحيحة ، وأكثرها تحقيقا لمبدأ سيادة الأمة . فالشعب يتولى بنفسه كل مظاهر السيادة ، من تشريع وتنفيذ وقضاء على خلاف النظام النيابى الذى ينيب الشعب فيه نوابا عنه ليمارسوا السيادة ، ويكون الشعب بعيدا عن الرقابة أوقاتا طويلة وتكون الارادة الفعلية هى إرادة النواب لا إرادة الشعب نفسه ، ولانزاع فى أن إرادة النواب قد تتفق وقد تختلف مع إرادة الشعب نفسه . ولا جدال فى أن الديمقراطية الصحيحة تقتضى منطقيا ـ أن الشعب صاحب السيادة يمارسها بنفسه دون وساطة[2] .

عيوب الديمقراطية المباشرة : مع التسليم أن الديمقراطية المباشرة هى أقرب النظم إلى احترام مبدأ سيادة الشعب ، وأكثرها إنطباقا على المنطق والعقل ، إلا أن هناك أسبابا عديدة دعت إلى عدم إنتشار الديمقراطية المباشرة ، أهمها :

أولا : صعوبة تطبيق الديمقراطية المباشرة عمليا : هذه الصورة الديمقراطية يتعذر بل يستحيل تطبيقها فى الدول الشاسعة المساحة والكبيرة العدد فى السكان ، وتعقدت فيه شئون الحكم ، وأصبحت تقتضى خبرة فنية خاصة سواء من حيث التشريع

---

(١) مقدمة كتاب « السياسة لأرسطو » ترجمة الأستاذ أحمد لطفى السيد ١٩٤٧ ـ ص ٨١ .

د . محمد كامل ليلة : المصدر السابق : ص ٥٠٣ .

د . محمود عاطف البنا : المصدر السابق : ص ٢٣٧ .

بل يهاجم روسو الديمقراطية النيابية التى ظهرت بانجلترا بقوله « يظن الشعب الإنجليزى أنه حر ولكنه واهم فى ظنه ، فهو ليس حرا إلا فى فترة انتخاب أعضاء البرلمان فإذا ما تمت الانتخابات عاد الشعب عبداً وفقد حريته وكيانه » .

(٢) د . محمود عاطف البنا : المرجع السابق : ص ٢٤٠ : ٢٤١ .

أو التنفيذ أو القضاء . بالإضافة إلى إستحالة إجتماع الملايين فى مكان واحد وممارستهم السيادة بصورة جدية .

ثانيا : أدت الديمقراطية إلى نتائج غير مرضية : مناقشة الجمعيات الشعبية للأمور المعروضة لم تكن مناقشة جدية مفيدة ، فالقوانين التى تعرض على الجمعية الشعبية من إعـداد الموظفين الذين عينتهم لذلك ، ويؤخذ الرأى عليها بالموافقة جملة واحـدة أو بالرفض جملة واحدة ، نظراً لتعذر بحث الأمور ومناقشتها بدقة لعدم توفر الكفاءة اللازمة فى هذه الجمعيات ، ولتـــأثرها برجال الدين والموظفين ورجال الأعمال .

ثالثا : تعدد وظائف الدولة ، فى العصر الحاضر من أكبر عيوب هذا النظام عرض مسائل الدولة — التى تشعبت وتعقدت وأصبحت تعتبر فنية دقيقة تحتاج إلى علم وخبرة ودراية ومستوى معين من الثقافة سواء أكانت تشريعية أم غير تشريعية .

وقد يستطيع الشعب أن يبدى رأيه فى بعض المسائل العامة الهامة ولكنه يعجز قطعا عن إبداء الرأى السليم فى المسائل الفنية ، وما أكثر هذه المسائل فى الدولة الحديثة .

وليس أدل على ذلك من أن جمعية مقاطعة uri السويسرية فى عام ١٩١١ أثارت مناقشة حادة طويلة حول طلب الحزب الاشتراكى إباحة الرقص يوم الأحد ، مع أنها أقرت مجموعة كاملة للقانون المدنى فى جلسة واحدة .

وجملة القول أن الديمقراطية المباشرة إذا كانت تعد أكمل النظم السياسية من الناحية النظرية ، إلا أنه من العسير الأخذ بها فى العصر الحالى(١) .

---

(١) تطبق بعض المقاطعات السويسرية الديمقراطية المباشرة ، فى كل عام يجتمع أفراد الشعب الذين لهم حق الانتخاب فى جمعية عمومية يطلق عليها اسم الجمعية الوطنية Landsgemeinde للقيام بأهم أعمال الدولة . والواقع أن هذه الجمعية لا تقوم بجميع خصائص السيادة ، بل تكتفى بالقيام بالسلطة التشريعية ، أما السلطتان التنفيذية والقضائية فتعين من يباشرهما نيابة عنها ، كما تعين للسلطة التنفيذية رئيس يشبه رئيس الجمهورية .

الفرع الثانى

الديمقراطية شبه المباشرة

Lademocratie Semi — Directe

هذه الصورة من صور الديمقراطية تعتبر نظاما وسطا بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية ، فإن كان الشعب فى الديمقراطية المباشرة هو الذى يتولى ممارسة السيادة بنفسه، فهو الذى يقوم بالتشريع ويعين رجال التنفيذ والقضاء ، وفى الديمقراطية النيابية فإن الشعب ينيب غيره فى ممارسة وظائف السيادة ، فالبرلمان وإن كان يقوم بممارسة السيادة نيابة عن الشعب، إلا أن الشعب لا يتخلى عن التدخل نهائيا ، بل يتدخل من وقت لآخر ليحكم بنفسه فى بعض المسائل على الوجه الذى يراه باعتباره صاحب السلطان الحقيقى .

أما الديمقراطية شبه المباشرة تقوم على أساس وجود برلمان منتخب ولكن مع الرجوع إلى الشعب نفسه ـ باعتباره صاحب السيادة ومصدر السلطات ـ للفصل فى بعض الأمور الهامة ، ويترتب على ذلك أن يصبح الشعب سلطة رابعة فى الدولة إلى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية . وبذلك تزداد أهمية هيئة الناخبين .

مزايا الديمقراطية شبه المباشرة : من شأن الأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة مزايا كثيرة يتلخص أهمها فيما يلى :

١ ـ أنه أقرب إلى المثل الأعلى للديمقراطية من الشكل النيابى الذى يقصر مهمة الناخب على مجرد إنتخاب نائب عنه مما قد لا يحدث إلا فى فترات متباعدة . هذا فضلا عن أن الشعب لا تكون له فى النظام النيابى إلا السيادة الاسمية أما الفعلية فللبرلمان .

٢ ـ أن الديمقراطية شبه المباشرة تضعف إلى حد كبير من سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين ، لأن رأى الناخبين فى هذه الحالة يكون قائم على عقيدتهم الشخصية .

٣ ـ يحقق هذا النظام الإنسجام بين البرلمان والشعب ، ويعمل على تفادى الخلاف بين الأغلبية البرلمانية وهيئة الناخبين .

٤ - يؤدى هذا النظام إلى استقرار الحكومة ، لأن الشعب يستطيع - فى ظل هذا النظام - تحقيق رغباته وتنفيذها بطريق سلمى دون حاجة إلى إنقلاب أو ثورة .

٥ - لاشك أن هذا النظام يحرر النواب من خضوعهم للناخبين ، ذلك لأن النواب يشرعون فى هذا النظام بحسب ماتمليه عليهم ضمائرهم وطبقا لمقتضيات الصالح العام ، وإلى الشعب لا إليهم تكون الكلمة العليا .

عيوب الديمقراطية شبه المباشرة : برغم المزايا المتعددة للنظام شبه - المباشر ، فإنه ينطوى على عيوب كثيرة أهمها :

١ - أن النظام شبه المباشر يشرك الشعب فى الحكم ، رغم عدم كفاءة بعض فئات الشعب لفهم المسائل التشريعية الفنية التى لايتهيأ فهمها إلا بعد دراسة خاصة طويلة . فاشتراك الشعب فى شئون الحكم ماهو إلا أمر صورى فى الواقع ، فالجماهير بما هو معروف عنها من الإندفاع وسرعة التأثر تخضع بسهولة لنفوذ رجال الدين والرأسماليين وأجهزة الإعلام .

٢ - أن الاستفتاء كمظهر للديمقراطية شبه المباشرة لا تسبقه مناقشات كافية تتيح للشعب دراسة المسائل دراسة عميقة هادئة كالتى تحدث فى المجالس النيابية . وإن كانت الصحافة ووسائل الإعلام الحديثة تكفل إلى حد ما أداء هذه المهمة وتنوير الشعب فى المسائل العامة التى تعرض عليه خاصة إذا كان الشعب على درجة كافية من الثقافة والنضج السياسى ، فيبدى رأيه وهو على بينة من أمره .

٣ - قد يسرف الشعب فى إقتراح قوانين تتكلف نفقات باهظة أو يرفض قوانين ذات إيراد للخزانة العامة ، مما يرهق الميزانية .

٤ - إشتراك الشعب فى التشريع ، يقلل من هيبة المجالس النيابية ونفوذها فى نظر الشعب . كما أن المجالس التشريعية تقلل بدورها من عنايتها بالتشريع لأن مسئوليته لاتقع على عاتقها وحدها بل يقاسمها الشعب هذه المسئولية .

٥ - تكرار دعوة الشعب للاشتراك فى المسائل العامة ، يدعو إلى إدخال الملل إلى نفسه ويدفعه إلى التراخى فى إبداء الرأى .

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة : تبدو مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ، أو بمعنى آخر مدى إشتراك الشعب مع البرلمان في تولى الشئون العامة بطريق مباشر أو غير مباشر .

١ ـ المظاهر المباشرة

تبدو المظاهر المباشرة للديمقراطية شبه المباشرة في بيان مدى إشتراك الشعب مع البرلمان في عمل القانون . وتتمثل هذه المظاهر في إقتراح القوانين ، أو إبداء الرأى فيها ، أو الاعتراض عليها . والاستفتاء الشعبي .

أولا : الاستفتاء الشعبي Referendum Populaire

كلمة referendum هذه سويسرية النبت ، ذلك أن الاستفتاء أسلوب في ممارسة الديمقراطية أخذ إسمه من التقاليد القديمة لنظم الحكم في المقاطعات السويسرية . فقد كانت المقاطعات السويسرية cantons تكون فيما بينها جامعة Ligue لها مجلس Diete ذو إختصاصات تشريعية ، وكانت كل مقاطعة تمثل في المجلس بمندوبين أثنين تزودها بتعليمات محددة لا يجوز لهما مخالفتها أو تجاوزها إلا بعد الرجوع référer إليها. وكان أسلوب عودتهما أن تطرح المسألة التي جدت في المجلس على شعب المقاطعة للمراجعة adréferendnm (1) .

وأول مانلاحظه أن الرجوع إلى الشعب هو بقصد أخذ رأيه في موضوع لم يكن المندوبان مفوضين أصلا برأى فيه ولم يكن لاختيار مندوبين آخرين .

فهو يختلف إختلافا أصليا عن إنتخاب الأشخاص سواء كان الشخص رئيسا لدولة أو نائبا في البرلمان ، مع أنه كانت للاستفتاء الشعبي تطبيقات معاصرة للثورة الفرنسية وبعدها في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية إلا أن أهمية الاستفتاء الشعبي بدأت في الظهور بعد الحرب العالمية الأولى في دول وسط أوربا . فبدلا من أن يكون الاستفتاء الشعبي منظما إحتياطيا لنشاط النظام النيابي أو عاملا ثانويا بجواره أدخل في

---

(1) Julien Laferriere, "Manuel de droit constitutionel", 2 ed. 1947. P. 431

صلب النظام الدستورى وأصبح فيه الضابط الرئيسى إن لم يكن ضابطا موازيا للتمثيل النيابى .

ويرى كاريه دى ملبرج .. أن التطور الدائم لإدخال الإستفتاء الشعبى فى النظام النيابى مماثل للتطورات التى أدت إلى ظهور النظام النيابى كحصانة ضد إستبداد الملكيات المطلقة ، وأنه يؤدى إلى ذات الدور فى مواجهة السلطات المطلقة للبرلمانات التى أسفر عنها النظام النيابى ويجب أن ينظر إليه على هذا الأساس . وأنه على أى حال نتيجة طبيعية للنظام النيابى ذاته ، وذلك لأنه منذ البداية ظهر النظام النيابى بقصد تدعيم سلطة البرلمان فى مواجهة إستبداد التاج ولكن هذا لايعنى إغفال أن سلطة البرلمان قد قامت منذ البداية أيضاً على أساس علاقة مفترضة بالشعب المعترف له بالسيادة . وهذا يقتضى أن نتوقع تزايد حقوق الشعب فى ظله إلى الحد الذى يحمله على أن يتمسك بها فى مواجهة البرلمان ذاته . ومن هذه الزاوية يمكن القول بأن النظام النيابى نظام إنتقالى ما بين إستبداد الحكام وديمقراطية الشعب وأن مصيره الطبيعى أن يؤدى إن لم يكن إلى الديمقراطية الكاملة ، فعلى الأقل إلى تزاوج بين المؤسسات النيابية والمؤسسات الديمقراطية « الإستفتاء الشعبى »[1] .

وإذا كانت تجربة الإستفتاء الشعبى قد أصيبت بنكسة فى أثناء الحرب العالمية الثانية بسبب النظم الدكتاتورية (النازية والفاشية) التى سادت أوربا . ولكن ما أن إنتهت الحرب العالمية الثانية بهزيمة الدكتاتورية الفاشية والنازية حتى عاد الإستفتاء الشعبى يأخذ مكانه أولا فى دستور إيطاليا الصادر عام ١٩٤٧ (المادة ٧٥). ثم بشكل أكثر قوة وثباتا فى فرنسا إبتداء من عام ١٩٤٦ إلى أن استقر جنبا إلى جنب مع التمثيل النيابى كأسلوبين دستوريين لاصدار القوانين .

كما دخل الإستفتاء الشعبى حياة مصر الدستورية منذ عام ١٩٥٦ فى المواد ١٤٥ ، ١٨٩ ، ١٩٦ من دستور ١٩٥٦ ، والمادة ١٢٩ من دستور ١٩٦٤ ، والمادتين ٧٤ ، ١٢٥ من دستور ١٩٧١ .

أهم صور الإستفتاء الشعبى : يتخذ الإستفتاء الشعبى فى التطبيق صوراً عدة ، نجمل أهمها فيما يلى :

---

(1) Carréde Malberg : Revue de droit public. 1931. P. 231 ets.

(ا) من حيث الموضوع ، ينقسم الإستفتاء الشعبي إلى قسمين: أحدهما ،الإستفتاء الدستورى Lereferendum Constituant إذا إتصل بقوانين دستورية ، والآخر إستفتاء تشريعي Lereferendumlegislatif إذا تناول التشريعات العادية أى تلك التى تصدر من البرلمان فى صورة قوانين .

(ب) من حيث وجوب إجرائه ، وينقسم الإستفتاء الشعبى إلى قسمين: أحدهما ، الإستفتاء الإجبارى ، والآخر الإستفتاء الإختيارى أو الجوازى . ويقوم هـذا التقسيم على أساس إجبار السلطة التشريعية على أدائه أو عدم إلزامها بذلك .

وبناء على ذلك ، يكون الاستفتاء إجباريا إذا ألزم الدستور السلطة التشريعية بعرض القانون على الشعب لإبداء رأيه فيه ، كما إذا نص الدستور على وجوب إجراء الاستفتاء إذا طلبت ذلك الحكومة أو عدد معين من أعضاء البرلمان كالربع أو الثلث.

أما الاستفتاء الاختيارى أو الجوازى ، فيكون فى حالة ما إذا ترك الدستور للبرلمان تقدير هذا الأمر. وبذلك يكون البرلمان فى هذه الحالة حرية إجراء الاستفتاء أو عدم إجرائه ، إن شاء لجأ إليه . وإن شاء أغفله وأصدر القانون .

(حـ) من حيث قوته الإلزامية : يختلف الاستفتاء من حيث القوة القانونية التى تقرر للرأى الذى يبديه الشعب فى الاستفتاء فثمة استفتاء ، ملزم والآخر استشارى . فالأول تتقيد الحكومة بنتيجته ، ويكون أى الاستفتاء ملزما إذا أوجب الدستور سبق موافقة الشعب على قانون يقره البرلمان لكى يصير نهائيا وعلى ذلك فإن عدم عرض القانون على الشعب أو عرض القانون ولكن الشعب لم يوافق عليه ، فلا يجوز إصدار القانون فى الحالتين .

أما الاستفتاء الاستشارى فيكون فى حالة عدم إلزام الدستور للهيئة النيابية بإجرائه . وفى هذه الحالة فإن البرلمان ليس مقيدا بوجوب اتباع النتيجة التى انتهى إليها الاستفتاء ما دام أنها استشارية له . إلا أنه من الناحية العملية فإن رأى الشعب لا يخالف حتى لو كان استشاريا . وذلك خشية أن يحجم الناخبون عن إعادة انتخابهم إذا ما أعادوا ترشيح أنفسهم .

(د) من حيث وقت استعماله : فقد يكون استفتاء سابقا حيث يستفتى الشعب فى موضوع القانون قبل إقراره من البرلمان وقد يكون استفتاء لاحقا حيث يؤخذ رأى الشعب فى مشروع القانون بعد إقراره من البرلمان .

ثانيا : الاقتراح الشعبي : L'initiative populaire تبدو هذه الصورة فى مرحلة إعداد القوانين ، وبذلك يقصد بالاقتراح الشعبي أن يكون لعدد معين من الناخبين (يحدده الدستور) اقتراح مشروع قانون فى مسألة معينة يقدمه إلى البرلمان لمناقشته . ويلتزم البرلمان بمناقشته ، وله بعد ذلك أن يقره أو يرفضه .

صور الاقتراح الشعبى : يأخذ الاقتراح الشعبى صورتان :

إحداها ، تتمثل فى الاقتراح الشعبي الكامل أو المبوب ، وهو اقتراح بقانون يتقدم به الناخبون إلى البرلمان على شكل قانون مبوب مفصل Projetformu والثانية : تبدو فى مجرد إبداء رغبة voln ببيان للموضوع أو المبدأ أو الفكرة التى يرادالتشريع وفقا لها ويترك للبرلمان مهمة إعداد مشروع القانون بالكامل .

ويلاحظ أن العدد المحدد للأفراد الذين يخولهم الدستور حق اقتراح القانون ، ليسوا الشعب ، وليسوا الذين يوافقون على القانون أو يصدرونه إنما هم أصحاب الاقتراح مثلهم فى هذا مثل أى اقتراح بمشروع قانون يقدم إلى البرلمان من أحداعضائه أو من الحكومة ولكنه لايصبح قانونا إلا بعد الموافقة عليه وإصداره ، فلا يقال هنا أن اقتراح القوانين هى إحدى صور التشريع كذلك ليس الاقتراح الشعبي إحدى صور الاستفتاء الشعبي !

١ — مثال الاقتراح الشعبى بقاعدة دستورية المادة ١١٨ من دستور الاتحاد السويسرى الصادر عام ١٨٤٨ والمعدل عام ١٨٧٣ . فلعدد لايقل عن ٥٠٠٠٠ مواطن سويسرى من المتمتعين بحق الانتخاب طلب تغيير دستور الاتحاد جملة أو بعض مواده فيطرح مبدأ التغيير أو التعديل الجزئى على الاستفتاء الشعبى ، فاذا تمت الموافقة عليه تبدأ إجراءات التغيير أو التعديل وتختلف تبعا لما إذا كان الاقتراح المقدم أصلا مصوغا صياغة عامة أو مصوغا فى شكل مواد محددة . فى الحالة الأولى يعرض على المجالس الاتحادية لصياغته ثم يطرح على الاستفتاء الشعبى ، وفى الحالة الثانية يطرح مباشرة على الاستفتاء ، وعندما يقبل يصبح نافذا .

٢ — مثال الاقتراح الشعبى بقاعدة تشريعية ما نص عليه دستور مقاطعة برن فى سويسرا وفيه يكون من حق أى ١٢٠٠٠ ناخبا أن يطلبوا إصدار أو تعديل أو إلغاء

أى قانون . ويكون الطلب فى شكل رغبة عامة أو فى شكل مشروع كامل الصياغة. فاذا كانت رغبة ولم تستجب لها الحكومة تعرض على الاستفتاء الشعبى فاذا قبلت تصاغ فى مشروع قانون ويعاد طرحها على الاستفتاء ، وإن كانت مصوغة أصلا فى شكل مشروع كامل يطرح مباشرة على الاستفتاء وفى الحالتين يصبح بمجرد قبوله نافذا .

ثالثا : الاعتراض الشعبى : Leveto populaire : ويقصد بحق الاعتراض الشعبى حق عدد معين من الناخبين فى الاعتراض على قانون (لا مجرد مشروع قانون) صادر من البرلمان فى خلال مدة معينة ، فيوقف نفاذ القانون ويعرض على الشعب لاستفتائه فيه . فالاستفتاء الشعبى هنا نتيجة لازمة للاعتراض الشعبى . أما إذا لم يحصل الاعتراض بالنسبة المحددة وفى المدة المقررة أصبح القانون نافذا وهذا بخلاف مشروع القانون المتوقف نفاذه على الاستفتاء الشعبى .

ويرى الأستاذ بيردو أن الاعتراض الشعبى أكثر قوة من الاستفتاء الشعبى لأنه فى حالة الاستفتاء الشعبى لا يكون الموضوع إلا مشروعا لا يصبح قانونا إلا بموافقة المواطنين عليه فى حين أن الاعتراض الشعبى — بالعكس — هو أداة منع ، فالقانون يصبح منذ التصويت عليه فى البرلمان وله قوة الإلزام القانونى ولكن يؤجل فقط حتى لا يصبح الشعب أمام أمر واقع إذا رأى إلغاؤه فمن الناحية القانونية هو تحطيم للقانون ولكنه لا يقدم شيئا إيجابيا[1] .

٢ — المظاهر غير المباشرة

إلى جانب المظاهر المباشرة التى تقدم ذكرها ، توجد مظاهر غير مباشرة نجمل أهمها فيما يلى :

أولا : إقالة الناخبين نائبهم Revocation ou Recall : تجيز الديمقراطية شبه المباشرة لعدد معين من الناخبين سلطة إقالة وعزل النائب الذى اختاروه وذلك قبل انتهاء مدة نيابته إذا ظهر لهم أنه خرج عن المهمة التى أختير من أجلها .

---

(1) G. Burdeau : "Traité de Science politique" 2ed, t. 5. P. 258.

هذا المظهر منتشر فى الولايات المتحدة الأمريكية فى دساتير كثير من الولايات. ومن أمثلة ذلك دستور ولاية كاليفورنيا لسنة ١٩١١ ولوس أنجلوس لسنة ١٩٠٣ حيث يمكن لعدد معين من الناخبين كالربع أو الخمس إقالة نائبهم ، بل ويمكنهم إقالة جميع الموظفين والقضاة المنتخبين . وهنا يعاد الانتخاب فى الدائرة ويجوز للنائب أو الموظف المعزول أن يتقدم للانتخابات من جديد . أى أنه لايترتب على إقالة النائب عزله من الحياة السياسية ، بل إن من حقه أن يدافع عن نفسه أمام الناخبين ، بل إن بعض الدساتير تجيز له كتابة ملخص دفاعه على ورقة التصويت ذاتها . فإذا أعيد انتخابه تحمل من اقترحوا عزله من الناخبين مصاريف المعركة الانتخابية كجزاء لهم . ولذلك نجد أن الدساتير تشترط أن يكون طلب العزل مصحوبا بكفالة مالية معينة .

ثانيا : الحل الشعبى La dissolutiou populaire

فى هذه الحـــالة يكون من حق عدد معين من الناخبين طلب حل الهيئة النيابية وعزل أعضائها كوحدة ، وحينئذ يعرض الأمر على الشعب ، باستفتائه فيه . فإذا وافقت عليه الأغلبية اعتبر المجلس منحلا وتعين إجراء انتخابات جديدة .

وتشترط بعض الدساتير ضرورة موافقة أغلبية الناخبين Electeurs ويكتفى البعض الآخر بأغلبية المصوتين فقط Volants . وقد أخذ بطريقة حل المجلس النيابى حلا شعبيا بعض مقاطعات سويسرا . كما أخذت به بعد الحرب العالمية الأولى بعض دساتير الولايات المتحدة الألمانية قبل إلغائها .

ثالثا : عزل رئيس الجمهورية : قررت بعض الدساتير حق الشعب فى عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته إذا ظهر أنه جاوز المهمة التى اختير من أجلها .

ونظرا لخطورة هذا الإجراء فإن الدساتير التى نصت عليه لم تطلقه دون قيد ، بل قيدته بشروط معينة . مثال ذلك دستور جمهورية فيمر الألمانى الصادر سنة ١٩١٩ فقد نصت المادة ٤٣ منه على جواز عزل رئيس الجمهورية قبل انقضاء مـــدة السنوات السبع التى انتخب لها ، بشروط نجملها فيما يلى :

(١) أن يكون الطلب الخاص بعزل رئيس الجمهورية موقعا عليه من عدد معين من الناخبين .

(ب) أن يوافق على هذا الطلب مجلس الريشتاغ بأغلبية ثلثى أعضائه .

على أنه لايترتب على إتمام هذين الإجراءين عزل رئيس الجمهورية ، وإنما يقتصر على امتناعه عن مباشرة أعماله

(حـ) فإذا تم استيفاء الإجراءين اللذين تقـــدم ذكرهما ، تعين عرض أمر عزل رئيس الجمهورية على الشعب لإبداء رأيه فى شأنه .

(د) إذا انتهت نتيجة الاستفتاء بموافقة الشعب ، تم عزل رئيس الجمهورية فإن لم يوافق الشعب على العزل كان ذلك بمثابة تجديد الانتخاب للرئيس وحل مجلس الرشتاغ لإجراء انتخابات جديدة(١) .

هذه هى الديمقراطية شبه المباشرة فى مظاهرها المختلفة ، ويجب أن يلاحظ أنه لايشترط الأخذ بجميع المظاهر سالفة الذكر حتى يتحقق وجود هذا النظام إذ تقتصر غالبية الدساتير على تقرير بعض هذه المظاهر . وعلى ذلك ليس بلازم تقرير المظاهر السابقة جميعا إذ يكتفى الأخـــذ بواحدة أو أكثر منها حتى نكون بصدد نظام ديمقراطى شبه مباشر .

المطلب الثالث

تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة

أخذت كثير من الدول بنظام الديمقراطية شبه المباشرة . وقد طبق هـــذا النظام — منذ زمن بعيد — فى سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية .

ونشير — بإيجاز إلى أبرز تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة — فى كل من سويسرا ، والولايات المتحدة الأمريكية .

---

(١) راجع فى هذا المعنى : العميد د . عثمان خليل : المبادىء الدستورية العامة : ١٩٤٣ ص ٢٢٩ . د . فؤاد العطار : المرجع السابق : ص ٢٤٦ .

د . محمد كامل ليله : المرجع السابق : ص ٥١٥ .

د . محمود عاطف البنا : المرجع السابق : ص ٢٩٦ .

أولا : سويسرا :

إذا كانت بعض الولايات السويسرية تطبق الديمقراطية المباشرة فإن الولايات الأخرى قد أخذت ، منذ أوائل القرن الماضى ، بنظام الديمقراطية شبه المباشرة ، كما طبقت الحكومة الاتحادية بعض مظاهره .

١ — الاستفتاء الشعبى .

ظهر الاستفتاء الشعبى أولا فى المواد الدستورية ، ثم أمتد بعد ذلك إلى القوانين العامة ، وذلك فى المقاطعات ، بادىء ذى بدء ، ومن ثم فى الدولة الاتحادية .

(أ) فى المواد الدستورية .

لقد تعاقبت على سويسرا ، منذ سنة ١٧٩٨ ، ستة دساتير ، فطرحت جميعا باستثناء الدستور الذى فرضه نابليون فى سنة ١٨٠١ — على الاستفتاء الشعبى بدرجات مختلفة .

وفى الوقت الحاضر أصبح الاستفتاء الشعبى ، عاما ومطلقا ، فى الأمور الدستورية ، إذ أن كل تعديل فى الدستور القائم لايصح ، إلا إذا تم استفتاء الشعب عليه ، وذلك ليس فيما يتعلق بدساتير المقاطعات فحسب وإنما أيضا بدستور الدولة الاتحادية .

وفى الدستور السويسرى لسنة ١٨٤٨ ، نص أقر لكل مقاطعة بحق مطالبة الدولة الاتحادية بضمانة دستورها الخاص ، وهذه المادة قد تبناها أيضا الدستور الحالى ، فى مادته السادسة .

بيد أن الدولة الاتحادية لاتمنح هذه الضمانة إلا إذا قبل الشعب بدستور المقاطعة ، عن طريق الاستفتاء ، على أن يتضمن هذا الدستور الإقرار بحق الشعب فى تعديله ، بأغلبية الناخبين المطلقة .

كما ينص دستور الاتحاد ذاته على أن التعديل ، الذى قد يطرأ عليه ، لايكون نافذا ، إلا إذا تم استفتاء الشعب على هذا التعديل ، كما جاء فى المادة ١٢٣ منه ، وذلك ليس فقط باستفتاء مجموع المواطنين فى الدولة الاتحادية وإنما أيضا باستفتاء أغلبية المقاطعات

(ب) فى القوانين العادية .

والاستفتاء فى القوانين العادية أقل تطبيقا منه فى الأمور الدستورية ، وذلك بالرغم من إدخال هذه القاعدة فى أمر القوانين العادية أيضا ، تدريجيا منذ سنة ١٨٣٠

غير أن الاستفتاء لا يتناول اليوم جميع القوانين ، لأن القانون السويسرى العام إنما يفرق ، فيما يتعلق بالمواد القانونية ، بين القوانين الاتحادية Lois fédérales وبين القرارات الاتحادية Arretes fédéraux

والفرق بين هذه النصوص التشريعية ، هو أن القوانين لا تكون نافذة ، إلا بعد إجراء الاستفتاء عليها ، فيما إذا طلب هذا الاستفتاء ، ثلاثون ألفا من المواطنين ، في حين أن القرارات الاتحادية هى التى تستطيع الجمعية الفدرالية إعتبارها معجلة التنفيذ ، ولكن لمدة محددة ، وبدون أن يتناولها ، في هذه الحالة ، طلب يرمى إلى طرحها للاستفتاء الشعبى ، كما يستفاد من نص ٨٩ من الدستور . ويتبين لنا من ذلك أن الاستفتاء فى التشريعات العادية هو إستفتاء إختيارى referendum facultatif بينما الاستفتاء فى الأمور الدستورية ، هو إستفتاء إلزامى referendum obligaroire

٢ ـ الاقتراح الشعبى :

يحتوى القانون السويسرى العام على حق الاقتراح الشعبى أيضا ، غير أن هذا الشكل من الديمقراطية شبه المباشرة لا يطبق فى الدولة الاتحادية ، إلا على المواد الدستورية فحسب ، بعكس المقاطعات ، حيث يطبق فيها أيضا على المواد التشريعية العادية .

(أ) الاقتراح الشعبى فى الدستور الاتحادى :

يتضمن دستور الاتحاد الحالى الاقرار ، فى المادتين ١٢٠ ، ١٢١ بحق الاقتراح فى الأمور الدستورية فقط ، وليس فى القوانين العادية .

إلا أن الدستور لا يذكر بالتعيين ما هى المواد المعتبرة دستورية ، وما هى المواد المعتبرة قانونية ، ولذلك يكون الشعب ، إذا شاء أن يستعمل حقه بالاقتراح ، فى آية مادة أراد ، أن يطالب بضم هذه المادة إلى الدستور ، للتمكين بهذه الطريقة من تعديلها ، وأن كانت من المواضيع القانونية العادية .

(ب) الاقتراح الشعبى فى المقاطعات :

وفى المقاطعات توسع حق الاقتراح توسعا ضم إليه حقوقا مختلفة ، ومثل ذلك ما نصت عليه المادة ٩ من الدستور الخاص بمنطقة برن ، الصادر سنة ١٨٩٣ ، من أنه يحق لفئة من المواطنين يبلغ عددها أثنى عشر ألفا ، أن تطالب بطريقة الاقتراح الشعبى ،

وبشكل نص كامل لقانون ، أو بشكل رغبة فى مبدأ قانون ، وضع قانون أو إلغاؤه أو تعديله .

وهذا ما يجرى أيضا فى مقاطعة جنيف ، بطريقة العريضة الموقعة من عدد لا يقل عن الألفين وخمسمائة مواطن .

٣ ـ الاعتراض الشعبى

تقرر هذا الحق فى دستور الاتحاد ، فيما يتعلق بالقوانين فقط ، وفى هذه الحالة يتوقف تنفيذ القانون ، إذا ما طلب عدد معين من المواطنين عرضه على الإستفتاء الشعبى فى مدة معينة ، وذلك من قبل المواطنين فى الدولة الإتحادية فقط ، وليس من جانب المقاطعات

كما أخذت بحق الاعتراض دساتير بعض المقاطعات

٤ ـ الحل الشعبى :

نصت على هذا الحق دساتير بعض الولايات بناء على اقتراح عدد معين من الناخبين، يختلف تحديده باختلاف الدساتير ، بحل المجلس النيابى للمقاطعة .

ويترتب على طلب عدد معين من الناخبين حل المجلس النيابى للمقاطعة ضرورة عرض هذا الطلب على الشعب لاستفتائه فيه ، فاذا وافق عليه حل المجلس . وتتخذ بعد ذلك الإجراءات لانتخاب برلمان جديد .

وقد يرفض الشعب الاقتراح ، وبطبيعة الحال يستمر المجلس قائمـا ما دام حائز لثقة الشعب .

ولا شك فى أن سويسرا قد بلغت تقدما محسوسا فى طريقة تطبيقها للديمقراطية شبه المباشرة . وذلك بفضل ممارستها للحريات العامة ، كما ساعدها على ذلك وضعها الجغرافى الخاص بجبالها الشاهقة فى وسط أوربا ، وتاريخ نضالها ، فى سبيل إستقلالها ، فى خلال القرون الوسطى .

ثانيا : الولايات المتحدة الأمريكية :

لم يأخذ دستور الاتحاد الأمريكى بأى مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، ولكن على العكس من الدستور الإتحادى نجد دساتير عدد كبير من الولايات

المحلية أعتمد بعض هذه الوسائل ومنها الاستفتاء والاقتراح الشعبى والإقالة « حق عزل النائب » .

١ - الاستفتاء :

كان الاستفتاء الشعبى أول ما برز إلى الوجود ، وقد مر بثلاث مراحل : -

(أ) الإستفتاء الدستورى :

لقد ظهر الاستفتاء ، بادىء ذى بدء ، بشكل الإستفتاء الدستورى ، أى الاستفتاء الذى يقتصر على المواضيع الدستورية .

وفى هذا المجال يرجع الإستفتاء إلى زمن بعيد ، إذ أن دستور ولاية ماساشوست الذى وضع فى سنة ١٧٧٨ ، وغيره من الدساتير القديمة أيضا . قد عرف الاستفتاء وجعله وسيلة من وسائل الحكم .

وهذا النوع الخاص من الإستفتاء أصبح عاما ومستعملا فى الوقت الحاضر ، فى جميع الدساتير المحلية للولايات ، وذلك منذ سنة ١٨٢٠ ، باستثناء ولاية ديلاور ، التى لم تأخذ بنظام الإستفتاء الدستورى .

(ب) الاستفتاء التشريعى :

فى النصف الثانى من القرن الماضى ، تجاوز الاستفتاء حدود الدستور ، لينفذ إلى نطاق التشريعات العادية .

ومن غريب الأمور أن المجالس التشريعية ، تلجأ فى كثير من الأحيـــان إلى الاستفتاء التشريعى لرغبتها فى تلافى حملات الصحف وإنتقاداتها وسيطرة الرأسماليين والشركات .

(ج) الاستفتاء التشريعى العام :

وفى القرن العشرين تعدى الإستفتاء النطاق الضيق ، الذى كان مستعملا فيه قبلا ، فأصبح فى الولايات المحلية ، عاما وشاملا جميع القوانين .

وهـــكذا تعدلت دساتير مختلفة ، لكى تنص على إلزامية الإستفتاء فى جميع المشاريع القانونية بدون إستثناء ، الأمر الذى جعل تسميته فى الولايات المتحدة بالإستفتاء العام Referendum legislatif general ولكن هذا الإستفتاء الشعبى إختيارى ، فلا يكون نافذا إلا إذا تقدم باتباعه عدد معين من الناخبين يختلف باختلاف الولايات .

٢ ـ الاقتراح الشعبي :

وقد تبع الاقتراح الشعبي الإستفتاء بصورة طبيعية ، إذ أن الإقتراح يمثل الجانب الإيجابي للاستفتاء ، باعتبار أن للشعب حقـــا في وضع القوانين أيضا أسوة بممثليه البرلمانيين .

وقد أصبح هذا الحق شائعا اليوم في معظم الولايات المحلية ، ويلاحظ أن بعض الولايات ، قد صدر فيها عديد من القوانين ، دون تدخل من المجالس النيابية وذلك إثر طلب عدد معين من الناخبين باقتراح المشروع بقـــانون ، وموافقة الشعب على الاقتراح ، فأصبحت نافذة بدون أن تكون قد مرت على المجالس النيابية . وقد قررت هذه الطريقة ولاية داكوتا الجنوبية في سنة ١٩٠٨ ، وكذا ولاية أوراجون oragon منذ سنة ١٩٤٠ .

٣ ـ حق عزل النائب (الاقالة) .

هذه الطريقة منتشرة في الولايات الأمريكية. ذلك أن كثيرا من دساتير الولايات الأمريكية قد خول الناخبين حق إقالة نوابهم إذا أخلوا بواجباتهم وتترتب على الاقالة إعادة الانتخاب ، ومن حق النائب الذى أقيل إعادة ترشيح نفسه في الانتخابات وأن يدافع عن نفسه أمام ناخبيه .

وإذا أعيد انتخابه تحمل الناخبون الذين أقترحوا عزله مصاريف المعركة الانتخابية ولذلك يشترط القانون في حالة طلب عزل النائب ضرورة إيداع كفالة مالية يدفعها الذين يقترحون عزله (وتصادر هذه الكفالة لصالح النائب في حالة إعادة انتخابه) .

٤ ـ تدخل الشعب فى الشئون القضائية :

المعلوم أن بإمكان القاضى فى الولايات المتحدة أن يوقف تنفيذ القانون ، إذا ما اعتبر أنه مخالف للدستور ، فى نصه أو روحه ، خاصة أن الحكم بمخالفة القوانين للدستور ، منوط بالقضاء الأمريكى ، على اختلاف أنواعه ، من قضاء اتحادى وقضاء محلى ، وعلى اختلاف درجاته ، من قمة فى المحكمة العليا ، إلى أدنى درجاته :

وقد يؤدى استخدام القضاء (فى الولايات) لهذا الحق إلى تعطيل تنفيذ القوانين التى اشترك الشعب فى إصدارها عن طريق الاقتراح والاستفتاء .

ولإزالة هذه المعارضة من جانب القاضى ، لجأت بعض الولايات إلى تعديل دساتيرها المحلية ، بأن يكون من حق الناخبين (أغلبيتهم) اللجوء إلى :

١ - إقالة القاضى بطريقة التصويت من الشعب ، وفقا لشروط محددة فى الدستور.

٢ - إلغاء أحكام القضاء الصادرة بعدم دستورية قانون ما . فتستطيع أغلبية الناخبين تقرير دستورية القانون رغم حكم القضاء بعكس ذلك .

ولا غرو أن هذه الطريقة هى جد غريبة وخطرة ، بالنسبة إلى الأنظمة القضائية الحديثة ، المبنية ، أولا على القاعدة القائلة بأن للقاضى وحده الصلاحية بأن يطبق القانون ، بمقتضى وجدانه واجتهاده ، وثانيا على القاعدة التى تجعل من الحكم الصادر بالدرجة الأخيرة ، مكتسبا قوة ، لاتقل ، وإن جاء خاطئا ، عن قوة القانون .

وقد بقى حق الشعب فى إلغاء أحكام القضاء محصوراً فى عدد قليل من الولايات ، رغم أن الرئيس تيودور روزفلت كان قد دافع فى خلال حملته الانتخابية الثانية للرئاسة ، فى سنة ١٩١٢ عن هذه الفكرة وطالب أن تتبعها الدساتير المحلية ، وأيضا فى دستور الدولة الاتحادية ، مستثنيا فقط منه أعضاء المحكمة العليا للولايات المتحدة وأحكامها .

وقد أخذت بهذه الطريقة - لأول مرة - ولاية كلورادو منذ التاريخ المذكور .

وقد أخذت الديمقراطية شبه المباشرة فى الذيوع والانتشار فطبقتها كثير من الدول منذ نهاية الحرب العالمية الأولى .

﴿ الجزء الثاني ﴾

الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

دراسة مقارنة

الباب الأول
نشأة مبدأ الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات يخضع لتاريخ قديم، وجوهر هذا المبدأ هو عدم الجمع بين السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، فى يد شخصية أو هيئة واحدة، بل يجب توزيعها وتقسيمها بين هيئات مختلفة.

وتقف فكرة الفصل بين السلطات موقف النقيض من فكرة ألجمع أو المزج بين السلطات، وبوجه خاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

لقد ظهر مبدأ الفصل بين السلطات فى أقوال العديد من الفقهاء التى توضح مزايا هذا المبدأ، ومدى أهميته، كنظام يضمن حقوق وحريات الأفراد، ويمنع استبداد الحكام.

وسوف نستعرض هنا آراء بعض فلاسفة الاغريق، ثم بعض آراء فلاسفة الفكر السياسى فى العصر الحديث.

مبدأ فصل السلطات فى آراء
بعض فلاسفة العصر الاغريقى

المعروف أن الحضارة اليونانية القديمة، لها ثقلها واسهاماتها فى مجال الفكر السياسى، وهى غنية وغزيرة بالأفكار والنظريات السياسية، التى ظلت دائما ولفترة زمنية طويلة المحور الذى وجه الفكر الانسانى. وفى مجالنا هنا سوف نكتفى بدراسة فكر كل من أفلاطون وأرسطو، من فلاسفة العصر الاغريقى.

أفلاطون والفصل بين السلطات

إن أفلاطون، وهو يقيم الدولة على أساس توزيع الاختصاص، يرى أن الدولة لاتكون مرتعا يتمتع فيه الحاكم باشباع ذاته، بل تصبح ذلك الجسم الذى هو جزء منه، والكائن الذى يؤدى فيه وظيفة معينة.

لقد رأى أفلاطون ضرورة توزيع وظائف الدولة وأعمالها المختلفة على هيئات متعددة مع إقامة التعاون والتعادل بينهما حتى لاتستبد هيئة بالحكم فى الدولة، فتضطرب أحوالها ويتسبب ذلك الاضطراب فى تذمر الشعب، وقد يؤدى ذلك التذمر إلى حدوث انقلابات وثورات للقضاء على الاستبداد ووضع الأمور فى نصابها الصحيح.

لقد أدرك أفلاطون - فى العهد القديم - ضرورة فصل وظائف الدولة وفصل الهيئات التى تمارس هذه الوظائف عن بعضها، على أن تتعاون كلها على الوصول إلى الهدف الرئيسى للدولة، وهو تحقيق النفع العام للشعب، وفى سبيل عدم انحراف هيئات الحكم عن اختصاصاتها وأهدافها تتقرر لها فى مواجهة بعضها وسائل للرقابة، يراد بها منع الانحراف، ووقف كل هيئة عند حدود اختصاصها الدستورى.

إن (أفلاطون) يشبه الدولة بالكائن الحى، وأنها ـ ككل كائن حى ـ تقوم على قلب ورغبة وعقل. وإذا كانت هذه القوى تلتقى وتتعاون بما يحفظ حياة الكائن الحى، فإنه يلزم لتحقيق التوازن فى حياة هذا الكائن أن يخضع القلب والرغبة للعقل. وكذلك فإنه فى المدينة السياسية، يجب أن يكون الفلاسفة (وهم سلطة التفكير والتوجيه ـ أى العقل) فى القمة، بحيث يخضع القلب (وهم الجنود المحاربون) والرغبة (ويمثلها الزراع والتجار) لحكومة الفلاسفة«١».

وقد ذهب أفلاطون فى كتابه «القوانين» إلى توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات بحيث تمارس كل هيئة وظيفة معينة. وبين ذلك الهيئات على النحو التالى:

- مجلس السيادة وهو يتكون من عشرة أعضاء، وهذا المجلس هو الذى يهيمن على مختلف الشئون فى الدولة.
- جمعية تضم كبار الحكماء والمشرعين ومهمتها حماية الدستور من عبث الحكام، والاشراف على سلامة تطبيقه.
- مجلس شيوخ منتخب من الشعب ومهمته القيام بالتشريع (أى سن القوانين اللازمة للدولة).
- هيئة البوليس للمحافظة على الأمن فى داخل الدولة، وهيئة الجيش للدفاع عن سلامة البلاد من الاعتداءات التى تهددها من الخارج.
- هيئة تعليمية مختلفة، وهيئات تنفيذية لادارة مختلف المرافق العامة فى الدولة

---

١) M. De la Bigne de villeneuve. Lafin du principe de sepaeparation de pouvoirs These Grenouble-1933. P. 11.

د/ طعيمه الجرف ـ نظرية الدولة ـ المبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظام الحكم ... مقارنا ١٩٧٨م، دار النهضة العربية ص ٥٨

وبهذه الطريقة تتولى كل هيئة الاشراف على عمل معين وتسأل عنه وتتعاون جميع الهيئات على تحقيق المصلحة العامة، وبهذا الاسلوب فى الحكم تستقر الأوضاع فى الدولة، وبذلك لايمكن للاستبداد الذى قد ينجم إذا ماركزت جميع الأعمال فى يد واحدة(١) من الظهور.

---

(١) د/ محمد كامل ليله - النظم السياسية - الدولة والحكومة - ١٩٧١م - دار الفكر العربى - ص ٥٥١ - ٥٥٢.

يلاحظ أن أفلاطون كان قد ذهب فى كتابه (الجمهورية) إلى أن المجتمع يتكون من ثلاث طبقات هى:

الطبقة الأولى: وهى أرفع الطبقات، وتمثل طبقة الحكام الفلاسفة، الذين يوكل إليهم أمر الحكم وإدارة دفة البلاد بالعقل والحكمة.

الطبقة الثانية: وهى تلى الطبقة الأولى وتمثل طبقة الجند أو المحاربين، ويكلف أفراد هذه الطبقة بالدفاع عن الدولة من الناحيتين الداخلية والخارجية، وينبغى لهم أن يتحلوا بالشجاعة فى الدرجة الأولى.

الطبقة الثالثة: وهى أدنى الطبقات، ويمثلها الصناع والتجار والزراع، أى أنها تضم عامة الشعب، ويوكل إلى أفراد هذه الطبقة أمر الانتاج والسهر على تأمين الحياة النباتية والحيوانية.

أما العدالة فهى تقوم من الاتساق بين طبقات المجتمع الثلاث، دون أى ما تدخل [illegible] فى شئون الطبقة أو الطبقتين الآخرتين، أى «التزام كل بعمله الخاص وعدم [illegible] فى شئونه غيره».

(جمهورية أفلاطون - الكتاب السادس -)

د/ على عبد المعطى - الفكر السياسى الغربى - ١٩٨١م - دار المعرفة الجامعية - ص ٥٢ - ٥٤.

أرسطو والفصل بين السلطات

تنبه أرسطو إلى أن ثمة سلطات ثلاث رئيسية في الدولة، وهى فكرة درج الكثير من الدارسين على الحاقها بالمفكر الحديث جون لوك، ثم عمقها وأذاعها مونتسكيو فى كتابه الرئيسى روح القوانين.

والواقع أن أرسطو ذهب إلى أنه فى الدولة الفاضلة تكون هناك ثلاثة ضروب من السلطات: سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية. وإذا أجيد تقسيم هذه السلطات أجيد نظام الدولة كلها. وتتركز السلطة التشريعية فى الجمعية العمومية للمواطنين، وهى تختص بسن القوانين وانتخاب الحكام ومراجعة حسابات الدولة. أما السلطة التنفيذية، فهى تتناول الوظائف العامة الرئسية، ومدتها، والى من يوكل أمرها؟ وكيفية التعيين فيها؟ .... إلخ أما السلطة القضائية، فتتناول تنظيم المحاكم وموظفيها وقضائها وطريقة ترتيبها سواء بالانتخاب أو القرعة.

وعليه فإن أرسطو يرى أنه توجد فى كل دولة ثلاث سلطات، لو أحسن تنظيمها حسن نظام الدولة كلها. فهو يذكر أنه فى كل دولة ثلاث أجزاء إذا كان الشارع حكيما اشتغل بها فوق كل شئ ونظم شئونها، ومتى أحسن تنظيم هذه الأجزاء الثلاثة حسن نظام الدولة كلها بالضرورة، ولاتختلف الدول فى حقيقة الأمر إلا باختلاف هذه العناصر الثلاثة.

الأول: من هذه الأمور الثلاثة انما هو الجمعية العمومية التى تتداول فى الشئون العامة. فهى السلطة التى تتذاكر فى شئون الدولة، فهى التى تتولى أمور التشريع وتصدر القوانين، وتعقد المعاهدات، وتنظر فى محاسبة السلطة التنفيذية، كما يمكنها أن تنتخب الحكام وتصدق على التشريعات وتقرر حالة السلم والحرب«١».

---

١) أنور الخطيب ـ الدولة والنظم السياسية ـ الجزء الأول ـ النظم السياسية ـ الطبعة الأولى ـ بيروت ـ ١٩٧٠م ـ ص ٣٢٤.

العنصر الثاني: انما هو هيئة الحكام التي يلزم تنظيم طبيعتها واختصاصاتها وطريقة التعيين فيها . وللجمعية التشريعية أن تترك تنفيذ القرارات للهيئة التنفيذية كلها إذا كانت الدولة ديمقراطية، أو اسنادها إلى القلة المختصة إذا كانت أرستقراطية أو أوليجارشية. وينبغي أن يتماثل حجمها مع حجم الدولة «ففي الدول الكبرى كل إدارة يجوز ، بل يجب أن يكون لها اختصاصات تنفرد بها، إن كثرة عدد المواطنين تسمح بتكثير عدد الموظفين، ومن ثم فإن بعض الوظائف لايشغلها الفرد عينه إلا مرة واحدة ... وفي الدول الصغرى يكون الأمر على العكس، يلزم تركيز كثير من الاختصاصات المتباينة في بعض الأيدي، فإن أشد ندرة عندما تكون هيئة الحكام كثيرة العدد»(١) .

ويستطرد أرسطو إلى أن السلطة التنفيذية يجب أن تكون موكولة إلى رجال مستنيرين في الحكومة الارستقراطية، وتكون موكولة إلى أناس أغنياء في الحكومة الأوليجارشية، وتكون موكولة إلى رجال أحرار في الحكومة الديمقرطية، وبديهي أن السلطة التنفيذية تتكون من عدد أقل في الارستقراطيات وفي الأوليجارشيات ومن عدد أكثر في الديمقراطيات(٢) .

ويرتبط وجود السلطة التنفيذية لدى أرسطو، بالناخبون والمنتخبون وطريقة التعيين. فحق تعيين أعضاء السلطة التنفيذية، قد يتعلق بجميع المواطنين أو بطائفة خاصة، كما أن الأفراد المؤهلين للانتخاب، قد يكونوا كل الأفراد أو بعضهم فقط على أساس التمايز بالثروة أو الأصل أو الثقافة. كما أن طريقة التعيين يمكن أن تتم عن طريق القرعة أو الانتخاب. وينتهي أرسطو إلى أن عملية اختيار الحكام تقع بأحد الطرق الأولية التالية:

---

١) أرسطو طاليس - السياسة - ترجمه من الاغريقية إلى الفرنسية وصدره بمقدمة في علم السياسة وعلق على النص تعليقات متتابعة - بارتلمي سانتهيلير - أستاذ الفلسفة الاغريقية في مليج دى فرنس - الكتاب السادس الباب الحادي عشر، الفقرة الأولى، الباب الثاني عشر، الفقرة الرابعة والخامسة. نقله إلى العربية - د/ أحمد لطفي السيد - الهيئة المصرية للكتاب - ١٩٧٩م - ص٣٤٨ ومابعدها.

٢) د/ على عبد المعطي - مرجع سابق - ص٧٥

١- كل الحكام يؤخذون من جميع المواطنين بطريق الانتخاب.

٢- كل الحكام يؤخذون من جميع المواطنين بطريق القرعة.

٣- كل الحكام يؤخذون من جزء من المواطنين بطريق الانتخاب.

٤- كل الحكام يؤخذون من جزء من المواطنين بطريق القرعة.

الطريقتان الأولتان تجدهما بالذات لدى الحكومة الديمقراطية.

الطريقة الثالثة والرابعة فنجدهما لدى الحكومة الأوليجارشية والحكومة الأر ستقراطية(١).

العنصر الثالث: هو الهيئة القضائية، وهى مقترنة بالمحاكم عند أرسطو وهو يرى أن المحاكم - ممثلة السلطة القضائية - تتفاوت من حيث مايوجد فيها من موظفين، كما تتفاوت من حيث اختصاص كل منهما، كما تتمايز بحسب طريقة تأليفها.

أما الموظفون وهم هنا رجال القضاء، فإنهم يمكن أن يتخذوا إما من جميع المواطنين أو من جزء منهم فقط.

وتنقسم المحاكم فى ثمانية أنواع، كل نوع منها يختص بالنظر فى قضايا معينة وهذه الأنواع هى:

١- محكمة لتصفية الحسابات العامة.

٢- محكمة للفصل فى الأضرار التى تلحق الدولة.

٣- محكمة للفصل فى أنتهاك الحرمات الدستورية.

٤- محكمة لطلبات التعويض من الأفراد أو من الحكام.

٥- محكمة تختص برفع القضايا المدنية الهامة.

٦- محكمة لقضايا القتل.

٧- محكمة للأجانب.

٨. محكمة للقضايا الجزئية، وتختص بالنظر فى القضايا التى يكون موضوعها متعلق بدرهم إلى خمسة دراهم أو أكثر من ذلك قليلا »(١).

أما عن طريقة تأليف المحاكم فهى تتم على أربعة طرق، فالقضاة يمكن أن يعينوا جميعا بالقرعة أو جميعا بالانتخاب ويحكمون فى القضايا تارة بالقرعة وتارة بالانتخاب، فإذا كانت الأهلية محدودة لبعض القضايا، فالقضاة يمكن أن يعين بعضهم بالقرعة والآخرون بالانتخاب .

(١) أرسطوطاليس - السياسة - ترجمة د/ أحمد لطفى السيد - مرجع سابق - ص٣٥٠ وما بعدها

مبدأ الفصل بين السلطات فى آراء بعض فلاسفة الفكر السياسى فى العصر الحديث

كان لفلاسفة عصر النهضة آراؤهم فى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فمنهم من يرى الفصل بين هاتين السلطتين، ومنهم من يرى دمج السلطتين، ومنهم من يرى دمج السلطتين فى يد هيئة واحدة ونتناول هذه العلاقة فى ضوء آراء الفلاسفة والفقهاء على النحو التالى:

جون لوك John Lock
ومبدأ الفصل بين السلطات

كان من نتيجة الثورة العاصفة التى قامت فى انجلترا سنة ١٦٨٨ عزل وخلع أسرة ستيوارت، وحلت محلها أسرة أورانج حيث تولى وليم أورانج الملك فى ١٣ فبراير ١٦٨٨، بعد أن وافق على قانون الحقوق Bill of Rights الذى قيد من سلطات الملك وأقر سلطة البرلمان التشريعية بل وهيمنته على كل أمور الدولة كالميزانية والجيش والضرائب، وأصبح البرلمان هو صاحب الرأى النهائى فى صدور القوانين.

فى وسط هذه الظروف كان أسم جون لوك من أبرز المدافعين عن البرلمان، ضد امتيازات التاج وفى سبيل هذه النصرة للبرلمان، نشر لوك كتابه رسالتان فى الحكم «Two treatires on Governement». وذلك للدفاع عن النظام البرلمانى القائم فعلا، وبالتالى فإن صحة آراء لوك، وحجيتها جاءت لتبرير الواقع الانجليزى فى النصف الأخير من القرن السابع عشر. ان جون لوك فيلسوف النظام الانجليزى لم يكن يقدم حلا لمشكلة الديمقراطية.

ضرورة وجود السلطتين التشريعية والتنفيذية:

ولذلك نجده يذهب فى الرسالة الثانية وعنوانها «مقال فى النشأة الحقيقية للحكم المدنى ومداه، وأهدافه» إلى أن .. الانسان عندما كان فى حالة الطبيعة كان له نوعان من السلطة:

أولا: سلطة عمل كل مايراه كفيلا بصيانة نفسه وصيانة غيره من الناس.

ثانيا: سلطة معاقبة من يرتكبون الجرائم ضد القوانين الطبيعية، واستخدام قوته الطبيعية لتنفيذ هذه القوانين.

ولقد تنازل الانسان عن السلطة الأولى، لكى تنظم وتدار عن طريق قوانين الجماعة، وذلك عندما انتقل من حالة الطبيعة إلى حالة الجماعة، كما أنه تنازل عن سلطة المعاقبة إلى الجماعة، ليقوى بها ما أطلق عليه السطلة التنفيذية.

وهكذا حلت الجماعة السياسية محل الفرد فى السلطتين وفى وظائفهما، فنشأ فى ظل هذه الجماعة:

أولا: السلطة التى تتولى سن القوانين اللازمة لحفظ المجتمع وأعضائه، وهى السلطة التى تتمتع بمركز الصدارة.

ثانيا: السلطة التى تسهر على تنفيذ هذه القوانين، وتأتى فى المرتبة الثانية من غير أن تكون تابعة للأولى.

هذه السلطات الثلاث تنتمى إلى أصل مختلف«١» .

ونتيجة للتبرير الثانى الذى ساقه لوك نجده يستمر فى شرح المبدأ وتأييده ومناهضته لسلطة الملك الذى كان يستبد بفرض الضرائب على الشعب الانجليزى، فيقول: إن الضرائب تأييد للملكية الفردية والبرلمان هو الممثل الشرعى للمالكين الذين تفرض عليهم هذه الضرائب، فهو وحده إذن، صاحب الحق بفرضها، وليس للسلطة العامة أن تعتدى على حق طبيعى (وهو الملكية الفردية)، إلا عن طريق أصحابه (أى المالكين)«٢» .

وهكذا فإننا نجد أن لوك قد حدد الغاية من قيام المجتمع السياسى المتحضر وهى حماية وحفظ مايمتلكه الأفراد من حياة وحرية وملكية ضد الأخطار الداخلية والخارجية، وأن لحماية الحياة والحرية والملكية يتم:

أولا: بإيجاد فهم محدد وتفسير دقيق للقانون الطبيعة الذى يعضد تلك الحقوق.

ثانيا: بإيجاد سلطة تطبق هذا القانون على جميع أفراد المجتمع بدون أدنى تمايز.

ثالثا: بإمداد تلك السلطة المطبقة للقانون بالقوة اللازمة لتنفيذ أحكام القانون وحماية المجتمع من العدوان الخارجى«٢» .

---

١) Dunning: Political Theories. Book II- P. 357.

٢) راجع الترجمة الكاملة للعقد الاجتماعى عند هوبز وروسو ولوك فى كتاب «العقد الاجتماعى»، مجموعة الألف كتاب، ترجمة عبد الكريم أحمد، ص ٢٤٤ ومابعدها

٢) Dunning: Political Theories. Book-II. P. 354.

ولقد أعطى لوك للسلطة التشريعية أسمى اعتبار، واعتبر وظيفة هذه السلطة أهم وظائف الحكومة، أما السلطة الثانية فهى السلطة التنفيذية التى تخضع الأفراد لطاعة القوانين. كما يرى أن ثمة وظيفة ثالثة للدولة هى الوظيفة الفدرالية التى تعنى عند لوك الاهتمام برغبات الأفراد فى المجتمع وتحديد العلاقة بين التجمعات المختلفة وبين المواطنين«١» .

وجوب الفصل بين السلطتين التشريعة والتنفيذية :

إن أهم مافى أفكار لوك هو مابرر به وجهة نظره فى فصل السلطات، ومانادى به من أن أولئك الذين يضعون القانون يختلفون وظيفة عن أولئك الذين ينفذونه، كما أن مهمة الفئة الأولى ليست دائمة ومستمرة زمانيا كما هو الحال بالنسبة للهيئة الثانية، ذلك أن المشرعين يكتفون بوضع القانون، وتنتهى مهمتهم ريثما ينتهون من وضعه، فالسلطة التشريعية ليست فى حاجة إلى أن تكون فى حالة انعقاد مستمر بغير انقطاع، لأنه ليس من اللازم عمل قوانين كل يوم. أما واجب الهيئة التنفيذية فهو واجب دائم، حيث لابد من وجود سلطة دائمة تقوم بتطبيق هذه القوانين على الحالات الفردية التى تعرض يوميا . ولذلك يقرر لوك «أن القوانين توضع فى فترة قصيرة، ومع ذلك يكون لها قوة دائمة ونافذة فى الزمان، فإن الأمر يتطلب إيجاد سلطة تنفيذية، تتابع باستمرار تنفيذ القوانين والمحافظة على هيبتها ومن ثم فإن السلطة التشريعية يجب أن تنفصل عن السلطة التنفيذية«٢» .

كما أنه يقدم تبريرا آخر بأنه ليس من المعقول أن تعطى لأولئك الذين يضعون القانون واجب تنفيذه، لأنهم قد يستثنون أنفسهم من إطاعة القوانين التى صنعوها، أو قد يهيئون القانون لكى يناسب رغباتهم تشريعا وتنفيذا، ومن ثم

---

١) Dunning: Political Theories. Book-II. P. 357.

٢) Locke: Civil Government - Chap. 14.

Dunning: Political Theories. Book. II. P. 356-

د/ ثروت بدوى - أصول الفكر السياسى والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى - النهضة العربية - ١٩٧٦م - ص١٥٣.

يتمتعون بحقوق لايتمتع بها أفراد المجتمع، فتنعدم تحقيق الغاية من قيام المجتمع المدنى المتحضر، وتتعرض بالتالى حريات وممتلكات وحياة الأفراد للأخطار. ومن أجل هذا يجب أن تنفصل السلطتان، كما يجب أن تنفصل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية عن السلطة الفدرالية، ومعنى هذا أن السلطة تنقسم إلى ثلاثة أقسام هى:

١ـ السلطة التشريعية: ويجب أن تكون فى يد ممثلى الشعب الذين يحصلون على هذا الحق بالانتخاب أو الوراثة.

٢ـ السلطة التنفيذية: وهى التى تنفذ القوانين، التى يضعها الشعب عن طريق السلطة التشريعية.

٣ـ السلطة الفدرالية: وتتولى إدارة أمور الحرب والسلم وسائر العلاقات الخارجية. وتكون مرتبطة بالسلطة التنفيذية«١» .

ولما كانت السلطة التشريعية هى أهم سلطة من سلطات الحكومة، لأنها تمثل المصالح الشعبية المتعددة الأنواع، فلقد رتب عليها لوك تحديده لأشكال الحكومات، فإن كان المجتمع ككل يحتفظ فى يده بوظيفة وضع القانون، ويكتفى فقط بتعيين حكام أو هيئة حاكمة لتنفيذ القانون، فإن الحكومة تكون ديمقراطية، وإذا وافقت أغلبية المجتمع عن طريق الانتخاب على اختيار هيئة حاكمة، فإن شكل الحكومة يكون أوليجارشيا، أما إذا وافقت الأغلبية على تعيين حاكم واحد أو ملك، فإن شكل الحكومة يكون ملكيا«٢» .

إلا أن ثمة حقيقة هامة يجب ذكرها هنا، وهى أن شكل الحكومة قد يتغير، ولكن تغيره لايعنى المجتمع ذاته، فالمجتمع ثابت لاينحل بانحلال الحكومة ولايتغير بتغيرها، ولعل هذا يرجع أساساً إلى فكرة العقد الاجتماعى، إذ أن ماتعاقد عليه الناس هو إقامة مجتمع سياسى، وليس تحديد شكل حكومة«٣»

---

١) A.G. Kapoor: Principles of Political Science. Delhi. 1967. P. 376.

٢) Dunning: Political Theories. Book. II. P. 355.

٣) Dunning: Political Theories. Book. II. P. 356.

تقييد حدود السلطة التشريعية :

رغم أن لوك اعتبر السلطة التشريعية، السلطة العليا فى الجماعة، وأعطاها مكانة أسمى من تلك التى يعطيها للسلطة التنفيذية، ومع ذلك فإن ممارسة السلطة التشريعية يخضع لضوابط وقيود، فالقوانين التى تصدرها وهى عبارة عن قواعد عامة مجردة يجب أن تلتزم بها، كما يلتزم بها الأفراد، فلايجوز لها أن تخرج عنها إلا بتعديلها أو إلغائها ومن ثم فقد أخضع الحاكم والمحكوم لحكم القانون على السواء، كما لايصح ممارستها إلا بأجراءات عامة غير شخصية، وليس بإجراءات فردية، ولايجوز أن يكون لها فيها سلطات أوسع من تلك التى كانت للأفراد فى الحياة البدائية التى كانوا يعيشون فيها فى ظل القانون الطبيعى.

كما أن لوك يرى أنه يجب الحفاظ على الحقوق الطبيعية التى كانت قائمة فى ظل حالة الفطرة التى كان الفرد يحياها قبل المجتمع السياسى، ذلك أن الأفراد تنازلوا للحاكم بموجب هذا العقد عن القدر الضرورى من حقوقهم لاقامة السلطة، أما ماعدا ذلك من حقوق فانها لاتمحى لمجرد نشأة السيادة نتيجة للعقد السياسى، وإنما تظل هذه الحقوق رغم ذلك قائمة كأصل للحريات العامة ودعامة لها، لايجوز الاعتداء عليها، كما لايجوز الاستيلاء على ممتلكاتهم بغير رضا المالك، ذلك أن السلطة التشريعية تجد أساسها فيما كان يزاوله كل فرد فى حياة الفطرة، فهى خلفت الأفراد، فيما كانوا يملكونه من سلطان، فلا تتعدى سلطاتها ما كان للأفراد من قبل، لقد استهدف ـ لوك ـ بذلك أن يقيد سلطة الشارع بتلك

الحقوق التى كان يتمتع بها الأفراد فى حياة الفطرة بحيث لايجاوزها، وإلا كانت السلطة مستبدة «١». ذلك أن الأفراد لايتنازلون عن هذا القسط من حقوقهم للملك أو السلطان أو الحكومة. إنما هم يتنازلون عما تنازلوا عنه للمجتمع بأسره، ومن ثم يصبح المجتمع هو المنفذ الأول والموجه الأوحد للقانون، إن لوك يحاول بذلك أن يزيل من الأذهان سلطة السيادة المطلقة التى كان الحاكم يتمتع بها.

اختصاصات السلطة التنفيذية :

رغم أن لوك جعل السلطة التنفيذية فى مرتبة أدنى من السلطة التشريعية فى تنفيذ القوانين فى الحالات التى توقعها المشرع ونظمها، إلا أنه جعل السلطة التنفيذية بصفتها سلطة عامة تستهدف الصالح العام - فإن لها سلطة تقديرية فى المسائل التى لم يكن المشرع قد توقعها، وبالتالى لم يتناولها بالتنظيم، كما أن لها فى الظروف الاستثنائية وحرصا على الصالح العام، أن تمتنع عن التطبيق الحرفى للقانون. مما يشير إلى دور لوك فى نشأة نظرية الظروف الاستثنائية التى نطبقها فى وقتنا الحاضر حفاظا على المصلحة العامة «٢».

الشعب مصدر السلطات :

مع أن لوك حدد اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية ونظمها من وجهة نظره بوجوب استهدافها للصالح العام، ومع ذلك فقد أثار تساؤلا عما ينبغى فى حالة ما لو خرجت إحدى السلطتين عن حدود اختصاصها أو أساءت استعمال السلطة المخولة لها.

---

١) Paul Janent: Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morales, 5e edition. T.1I. P. 214

J.J. chevallier: les grands oeuvres politiques de Machiavel a nos Jours, Paris. 1966. P.51 et. Suiv.

G. Burdeau: Traite de science politique, T. 2. Paris. 1967. P. 15. et. Suiv.

د/ فؤاد العطار - النظم السياسية والقانون الدستورى - ١٩٦٥م - النهضة العربية - ص ١٥٦ - ١٥٧.

د/ ثروت بدوى - أصول الفكر السياسى والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى - النهضة العربية - ص ١٥٤، ١٥٥.

٢) د/ فؤاد العطار - مرجع سابق - ص ١٥٧

إن لوك يرى أن العقد الذى أبرم بين الملك والشعب يشترط التزام السلطة التنفيذية باحترام الحقوق الطبيعية للأفراد والعمل على تحقيق الصالح العام.

كما أن السلطة التشريعية رغم تفوقها على باقى السلطات، فإن للشعب تغييرها إذا ماتصرفت بما يتعارض مع الثقة التى وضعت فيها. ذلك أن الشعب هو صاحب السلطة، وأن مباشرة السلطة التشريعية أو التنفيذية لاختصاصهما، انما يتم بصفتها أمانة إئتمن الشعب حكامه عليها لصالحه، فإذا خان الحاكم الأمانة، بأن تنكب سبيل الصالح العام، ولم يتوخ الهدف الذى من أجله استودعه الشعب السلطة، كان للشعب أن ينزع السلطة منهم ويسحب ثقته، وأن يودعها غيرهم، فكأن الشعب هو الحكم الذى يفصل فى الأمور، وفى تقرير مايراه مناسبا للحفاظ على حقوقه وحرياته«١». فالشعب وحده هو الذى ينفرد بالسلطة، وفيه تتجسم السيادة الوطنية. ومن حقه أن يسحب ثقته، ويقوم بثورة عندما يكون هناك ظلم واعتداء على حقوق الملكية. وهو مايعنى لدى الشراح أن (لوك) يعترف للشعب بحق الثورة والتمرد، على الحاكم الظالم تطبيقا لحق مقاومة الطغيان، عندما تقوم الحكومة بأعمال غير شرعية«٢».

السلطة القضائية:

إن تقسيم لوك للسلطات العامة لايتضمن آية إشارة للسلطة القضائية بالتنظيم، بل اكتفى بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد يرجع ذلك إلى كون السلطة القضائية لم تظهر كسلطة مستقلة ومتميزة عن السلطات الأخرى، والواقع أن لوك فيما ذهب إليه، كان واقعا تحت تأثير الوضع السائد فى انجلترا فى زمانه،

---

(١) George H. Sabine: Ahistory of Political Theory. Harrap & Cotd. London. 1969- P.535-537.
Dunning: Political Theories. Book. II. P. 359-361.
د/ فؤاد العطار - مرجع سابق - ص ١٥٧ - ١٥٨.
د/ ثروت بدوى - مرجع سابق - ص ١٥٥.
(٢) د/ طعيمه الجرف - نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم - دار النهضة العربية - ١٩٧٨ - ص ٥٨٢.

فالقضاة قبل الثورة كانوا خاضعين خضوعا كاملا للتاج ويتلقون منه الأوامر وتهددهم باستمرار سلطته فى عزلهم، ثم بعد الثورة، أصبحوا غير قابلين للعزل، إلا بموافقة مجلسي البرلمان، ومع ذلك لم يكن فى ذلك ضمان لحيدتهم، بل قد يقعوا تحت تأثير حزب الأغلبية«١» .

الهدف من فلسفة جون لوك :

لقد كان لوك يهدف إلى ابراز القيمة الانسانية للفرد، وأهمية السيادة الشعبية فى مواجهة الطغيان والحق المقدس للملوك فى هذه الأونة، وأشار للحقوق الطبيعية للفرد، كحق الحياة والحرية والمساواة والملكية والتمسك بهذه الحقوق، لافى ظل الحياة الطبيعية فقط ولكن فى حالة المجتمع المتحضر أيضا .

ومع مناصرة لوك للحرية الفردية ودفاعه عنها، فإنه طالب بالفصل بين السلطات لضمان تحقيق سيادة الشعب فى تحديد مصيره، والوصول إلى أهدافه«٢» .

كما كان يهدف إلى هدم حصن الملكية المطلقة إلى الأبد، وبفضل ماأوتى من لباقة بالغة استطاع أن يلبس الخيال بالواقع، فيربط بين الحقوق الطبيعية وبين الدستور الانجليزي، جاعلا بذلك من نظريته عن العقد السياسى، وعن هدف السلطة العامة وحدودها مصدرا ينهل منه علماء القانون العام طوال القرن الثامن عشر فى انجلترا وفرنسا وأمريكا«٣» .

Bertrand Russell: History · Western. Philosophy, 4th. ed P 663

فؤاد العطار - مرجع سابق - ص ١٥٨

- وننج - مرجع سابق - ص ٣٦٤.

محمد طه بدوى - رواد الفكر السياسى الحديث وآثارهم فى عالم السياسة - المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر - اسكندرية - ص ١١٠.

مونتسكيو ومبدأ الفصل بين السلطات

عالج مونتسكيو montesquein فى كتابه الشهير «روح القوانين» «١». esprit des lois المنشور سنة ١٧٤٨، فى الفصل الرابع من الكتاب الحادى عشر، مبدأ فصل السلطات، وذلك عند كلامه عن الدستور الانجليزى. فقد لاحظ أن السبب الرئيسى فى أن الحرية وحقوق الفرد الأخرى ليست محمية فى القانون، يكمن فى تركيز السلطات الثلاث فى يدى الملك، على حين أن النظام الانجليزى الذى تأسس على احترام الحرية السياسية، كان يتيح للانجليز أن يستمتعون استمتاعا كاملا بحقوقهم، بحيث أحتوى هذا النظام على فصل السلطات بطريقة متوازية تتيح للقوة

) ظهر كتاب روح القوانين l'esprit des lois فى جنيف سنة ١٧٤٨، وترجمه إلى الانجليزية naugent بعد أقل من عامين، والنسخ الأولى من الترجمة ظهرت فى المستعمرات الانجليزية الأمريكية مباشرة، وقد كان هذا العمل متواجد منذ سنة ١٧٥٠ charleton library compagny ثم فى فيلادلفيا سنة ١٧٦٤، وأنا بوليس عام ١٧٦٢ وفى مدينة وليامز برج عام ١٧٦٥، ولقد درس كتاب «روح القوانين» فى برينستون، بل سنة ١٧٧١، وقد خصص مدير معهد برينستون - حيث تخرج جيمس ماديسون - أحد قادة الثورة الأمريكية - منهج خاص عن مونتسكيو.

لقد أثار كتاب «روح القوانين» اهتمام رجال السياسة الامريكان، هؤلاء الذين وجدوا فى هذا الكتاب طرق المطالب بحقوقهم كمواطنين انجليز غير معترف بهم فى انجلترا، ثم المطالبة بحقهم فى "الاستقلال، وأخيرا طرق تنظيم اتحاد الولايات المختلفة، ونموذج لتصور المؤسسات العامة، وقد كان مثيرا للدهشة أن يصبح كتاب «روح القوانين» بشكل سريع كتابهم الاساسى، فقد أصبح يمثل فى أهميته نفس أهمية السياسة لأرسطو بالنسبة للأوروبيين، بل أصبح انجيلهم السياسى، فالجميع يعرفون تماما كتاب روح القوانين خاصة جون آدامز الذى درس بعناية نائلة الكتاب الحادى عشر لدرجة أنه حفظه عن ظهر قلب، وواشنطن نفسه اهتم بهذا العمل، أما بالنسبة لماديسون، فقد كان أحد تلاميذ مونتسكيو الحقيقيين. لذلك يظهر أثر مونتسكيو على المؤسسين الأوائل لدولة الولايات المتحدة الامريكية فى جامين هامين.

لقد أعطاهم من ناحية الحجج التى يستندون عليها ويبررون بها مطالبتهم بالاستقلال عن الدولة الأم، ومن جهة آخرى، فى وقت لاحق، فإن هذا الاستقلال الذي كسب الحرب أعطاهم الاطار النظرى للمؤسسات الجديدة التى كانوا بحاجة إليها.

paul dubouchet.

l'enfluence de montesquieu sur peres fondateurs des etat-unis. Revue du droit public et de la science politique enfrance et etranger.

1989 - P. 816.

ما أن تترف وتتناقش وتنفذ قوة أخرى«١» فالملك كان يمارس سلطة محدودة فالبرلمان كان السيد فى وضع القانون والهيئة القضائية كانت منفصلة ومستقلة عن الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية«٢» .

لذلك فإن مونتسكيو كان يرى أن الحرية السياسية لاتوجد إلا حينما تتحدد وتتمايز سلطات القوى الحكومية، وهذا التحديد لايضير الحرية، لأننا لوتركنا القوة المطلقة فى يد واحدة دون مراقبة أو نقد أو تعليق لسارت وفق هواها وأصبحت قوة مطلقة عمياء تتجه فى أى اتجاه تراه.

وهنا مادفع مونتسكيو إلى أن ينطلق فى بحثه لضمان حرية المواطنين فكان يفكر فى الحرية بوجه عام. وربما فكر، بصورة أدق، بالأمن ومهما يكن من أمر، فإن مونتسكيو لايتساءل ماهو نمط المؤسسات السياسية التى تحمى الحرية بصورة أفضل، حيث يرى أنه النظام الذى تفصل فيه المؤسسات، وتحد فيه بعضها بعضا عند الاقتضاء، le pouvoir Arret le Pouvior.«٣»

ويرى مونتسكيو أن حرية المواطن السياسية تقوم على راحة النفس التى تنشأ عن رأى كل واحد حول سلامته، ويجب لنيل هذه أن تكون الحكومة فى وضع لايمكن معه لمواطن أن يخشى مواطنا آخر «ولاتكون حرية مطلقا، إذا ما اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى شخص واحد، أو فى هيئة حاكمة واحدة، وذلك لأنه يخشى أن يضع، الملك نفسه أو المجلس نفسه، قوانين جائرة لينفذها بصورة جائرة«٤» .

---

١) لوننج - مرجع سابق - ص ٤١٢.
٢) د. محمد عبد المعز نصر - فى النظريات والنظم السياسية - ١٩٥١ - النهضة العربية - ص ٥١٤.
٣) مونتسكيو - روح القوانين - كتاب ١١ باب ٤.
٤) Julien laferriere: Manuel de droit constitutionnel. 2e. wd. 1947. P. 34.
Robert Redslobe: leregime parlementaire, 1924, p5.
Andre Hauriou: Droit constitutionnel et Institutions politques- Cinquieme Edition-1972-Paris-P. 259.

«وكذلك لاتكون حرية إذا لم تفصل سلطة القضاء عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. فإذا كانت سلطة القضاء متحدة بالسلطة التشريعية، فإن حياة المواطن وحريته سوف تتعرض للسيطرة التحكمية، لأن القاضى إذ ذاك يصبح مشرعا. وإذا كانت سلطة القضاء متحدة بالسلطة التنفيذية، فإن القاضى يصبح طاغية ويتصرف بعنف وقسوة»«١».

ويذكر مونتسكيو «إن كل شئ يضيع إذا مارس الرجل الواحد أو هيئة الأعيان أو النبلاء أو الشعب نفسه هذه السلطات».

إن مونتسكيو يرمى إلى القضاء على مايسمى السلطة الكلية totalitaire فكل من تسلم سلطة يمكن أن يسئ استعمالها. فلأجل تجنب إساءة استعمال السلطة، يجب تنظيم السلطة بحيث تتمكن الواحدة أن تقف فى وجه الأخرى.

إن مبدأ فصل السلطات إذن، هو وسيلة للحد من السلطان بصورة يتمكن فيها متولى هذا النظام أن يقف أحدهم فى وجه الآخر.

إن هذه السلطات يجب أن تكون متفرقة عمليا، فلا نكتفى بالتمييز بينها نظريا.

وعلى هذا الأساس ينطلق مونتسكيو فى كتابه روح القوانين فيذكر أن «توجد فى كل حكومة ثلاث سلطات«٢» سلطة تشريعية، وسلطة تنفيذية تنظر فى

---

(١) Montesquieu: the spirit of laws. Book II. Ch. 4. P. 150-154

(٢) فيما يتعلق بتأثير مونتسكيو على الإطار الفكرى للمؤسسات الأمريكية: فإنه قد بدا على دساتير الولايات الخاصة، وعلى [illegible]ـتور الفدرالى، وهكذا فإن الموضوع الرئيس لكتاب «روح القوانين» أى فصل واستقلال السلطات الثلاث الكبرى: التشريعية، التنفيذية، القضائية، قبل أن تصبح فى صدر الدستور الاتحادى - يتواجد فى العديد من دساتير الولايات، خاصة فى دستور ولاية بنسلفانيا التى كانت أول ولاية أدخلت مبدأ فصل السلطات عام ١٧٧٥ تحت تأثير Dickinson و Frannklin فى ولاية كارولينا الشمالية، الميرلاند، جورجيا، ماساشوستس، تحت تأثير جون آدامز وصمويل آدامز ويتواجد أيضا بشكل أقل وضوحا فى دساتير ولايات نيويورك، ديلاور، كما أنها تتوافر أيضا بعد الدستور الفدرالى ١٧٨٧ فى دستور كونتكت ١٨١٨.
Paul Du[illegible]chet. op. cit. P. 818

المسائل المتعلقة بقانون الأمم، وسلطة تنفيذية تنظر فى المسائل المتعلقة بالقانون المدنى، السلطة الأولى تضع القوانين الوقتية والدائمة.. والثانية تعلن الحرب أو السلم، وتصدر وتستورد.. وتحفظ الأمن العام، وتقاوم الغزو الخارجى. والثالثة تعاقب المجرمين، وتفضى المنازعات التى تقوم بين المواطنين، وقد أطلق عليها اسم (السلطة التنفيذية) فى الأمور المتعلقة بالحقوق المدنية«١» .

لذا يستحسن أن تسمى السلطة الأخيرة باسم السلطة القضائية والفارق بين السلطتين الثانية والثالثة هو أن، الثالثة يتم عن طريقها تنفيذ القوانين على أيدى القضاة، وعن طريق الأحكام القضائية، أما الثانية فيتم تنفيذ القانون فيها على يد ما نطلق عليه فى هذا العصر اسم (الادارة).

إن مضمون مبدأ الفصل بين السلطات على هذا النحو يؤدى إلى عدة مزايا :

١) أن لكل سلطة من السلطات أن تقوم بتنفيذ مايدخل فى اختصاصها من وظائف الدولة. فالسلطة التشريعية تتولى وضع التشريعات. والسلطة التنفيذية تتولى تنفيذ القوانين التى تضعها السلطة التشريعية وإدارة مرافق الدولة المختلفة، وتعمل على تنفيذ سياسة الدولة داخليا وخارجيا. أما السلطة القضائية فتفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الأفراد.

٢) إن مونتسكيو يرى أن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية يجب أن تكونا مزودتين بصلاحية الحدو الايقاف، أى أن تراقب كل منهما مايصدر عن الأخرى. فالسلطة التشريعية يجب أن يكون فى قدرتها منع السلطة التنفيذية، عند اللزوم إلا أن هذه الأخيرة يجب أن يكون لها نفس القدرة بالنسبة إلى الأولى، فلها أن تعترض على القوانين التى تقرها السلة التشريعية، إذا مارأت أن هذه القوانين غير صالحة«٢» .

---

١) Esmein: Elements de droit constitutionnell. ed. 8. p497.
مونتسكيو - روح القوانين - الكتاب السادس.
٢) A.Haurion: op-cit. p.213.

والسلطة القضائية فى رقابتها لأعمال السلطة التنفيذية يمكنها أن تحكم بعدم مشروعيتها، إذا كانت هذه القرارات مخالفة للقانون. إن رقابة كل سلطة لتصرفات السلطات الأخرى يعد نتيجة هامة وقوية لمبدأ الفصل بين السلطات.

ولذلك نجد مونتسكيو يتمنى أن يكون فى قلب كل سلطة من السلطات أكثر من فرد يتولى كل منهم جزءا من اختصاصها، مما يضمن للأفراد قدرا أكبر من الحرية للمواطنين.

ويستشهد مونتسكيو بالسلطة التشريعية عندما تتشكل من مجلسين بدلا من مجلس واحد، ويشترط الدستور ضرورة اتفاقهما معا، لامكان اقرار القانون، فإن هذا النص يعطى ضمانة اضافية لحريات المواطنين.

٣) إن مايتجه إليه مونتسكيو من فصل بين السلطات، هو اعلان عن إرشاد فى الفن السياسى، أكثر منه اعلان عن مبدأ قانونى.. إنه لا يقترح مذهبا فى تنظيم الدولة، بل هو وسيلة لتجنب ارتداء السلطة طابعا استبداديا «١» .

٤) أن مونتسكيو ينادى بفصل عضوى للوظائف، وليس بفصل تام بين السلطات السياسية، وخصوصا بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. بدليل أنه يصرح، فى الفصل المتعلق بالدستور الانجليزى، عند الكلام عن علاقات البرلمان بحكومة الملك بما يلى: «هذه السلطات يجب أن تشكل توقفا، أو تعطيلا لحكم ماتملكه كل منهما من قدرة على حبس بعضها بعضا، بحسب رأى مونتسكيو»). ولكن بما أنها، بحكم الحركة الضرورية التى للأشياء، مضطرة إلى السير، فإنها تجبر على السير معا بانسجام». forces d'aller de concert والسير بانسجام يعنى، فى الاساس، التعاون. وعلى هذا يقتضى فى مطلق الأحوال نوعا من فصل السلطات لايكون قاسيا، بل مرنا «٢»

---

١) موريو - المرجع السابق - ص ٢٦٢.
٢) موريو - المرجع السابق - ص ٢٦٢.

٥) أن مبدأ الفصل بين السلطات، لايوجد فى الأنظمة الدكتاتورية، التى يفترض فيها تركيز وتجميع السلطة فى يد الدكتاتور ، بل يتحقق فى الدول التى تتعدد فيها السلطات.

تأثير آراء مونتسكيو على واضعى الدستور الاتحادى للولايات المتحدة الأمريكية فى الفصل بين السلطات .

من المبادئ الأساسية الدستور الأمريكي مبدأ الفصل بين السلطات، ومع ذلك لم يرد أى نص صريح على هذا المبدأ فى أى موضع من الدستور ، ومع ذلك لو نظرنا إلى هذا الدستور نجد أنه يشير إلى السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وينظمها فى مواد مستقلة.

ويرجع ذلك إلى أن مونتسكيو هو الذى أثر على عقول رجال السياسة الأمريكية، واضعى نصوص الدستور الاتحادى، لأنه بفكره فى روح القوانين عن فصل السلطات، قدم لمندوبى الولايات الأمريكية، الذين اجتمعوا فى فيلادلفيا فى مايو ١٧٨٧ شكل الدولة الوحيد والمقبول من الجميع وهو الشكل الذى يمكن أن يضمن حرية المواطن السياسية بتنظيم الفصل واستقلال السلطات الثلاث التى تتقابل فى كل ولاية السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية«١» .

ويظهر ذلك واضح فى مؤتمر فيلادلفيا المذكور الذى انعقد لمعالجة ضعف الاتحاد التعاهدى بين الدول الأمريكية، ولتحقيق خطوات فعلية لتحقيق الوحدة الفدرالية بين المستعمرات المستقلة، فى هذا المؤتمر يبدى بتلر Butler مندوب كارولينا الجنوبية ملاحظة كانت مميزة جدا لفكر أعضاء الاتفاقية، بخصوص المشكلة التى واجهتهم فيقول «أنا معترض على منح مزيد من السلطة للاتحاد، نتيجة لأن كل السلطات الحاكمة مركزة فى جهاز واحد، لكن توزيع السلطات بين أجهزة عديدة مختلفة من شأنه أن يغير موقفى»«٢» .

---

١) مونتسكيو - الكتاب الحادى عشر - الفصل السادس.
٢) paul deboucher op. cit. p. 822.

لذلك لم يكن غريبا ولامصادفة أن يقف المندوبين، على أساس موجه لدستور الاتحاد (تطالب الاتفاقية بإقامة حكومة وطنية مكونة من سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية)(١).

وهكذا كان لابد حتى يقبل أولا مندوبى الدول تبنى مشروع الاتفاقية ولكى يوافق عليها مشرعى الولايات التى أبرمت فى ١٤ مايو ١٧٨٧ فى فيلادلفيا، وحتى تصبح هذه الاتفاقية قابلة للتصديق، فكان يتعين قبول شكل ما لحكومة اتحادية لايخشى جانبها، وذات سلطة محددة، يمكن أن تعبر بعدالة عن الشعوب لتجنب كل مخاطر الاستبداد بالسلطة، فإنه يتطلب تواجد ثلاثة شروط:

١- يجب أن تتضمن الاتفاقية، إنشاء نظام تمثيلي، بمعنى أن تكون السلطات الفدرالية الحاكمة (التشريعية والتنفيذية) نابعة من شعوب الولايات المختلفة التى تدخل فى الاتحاد طبقا لمبدأ الديمقراطية حيث الخضوع لرأى الأغلبية.

٢- أن ينظم الفصل بين السلطات فى المؤسسات الفدرالية. بدقة لتجنب أى خطر يمكن أن يلحق باستقلال تلك الولايات الثلاث عشر، أى منع استبداد المؤسسات الفدرالية، التى تخوق سلطتها، سلطة الولايات.

وهذا ماعبر عنه توماس جيفرسون بقولة (اننا لم نتنافس من أجل استبداد انتخابى، ولكن من أجل حكومة تقوم على الحرية وتوزع فيها السلطة بين مختلف أجهزتها، بحيث لا تتعدى أى منها حدودها القانونية والشرعية، وإلا فعلى الأجهزة الأخرى أن توقفها)(٢).

٣- أن ينص على القبول بوجود محكمة اتحادية قضائية، مع ضمان حياد السلطة القضائية.

---

(١) Samuel eliot Morison and Henry commager: The growth of the American repulic. vol. I. 1962. p. 274-275

٢) بول دبيوشيت - مرجع سابق - ٨٢٠.

هذه الأفكار الثلاثة وردت فى صدر كتاب مونتسكيو (روح القوانين) مما يدل على أثره الواضح على واضعى دستور الولايات المتحدة. الذى نجده يشير للسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، نظمها فى مواد مستقلة كل منها عن الأخرى، وذلك لموازنتها ولتمنع كل منها تعسف الأخرى، والرجوع إلى نصوص دستور ١٧٨٧ نجد أنه حرص على تجنب كل أشكال الاستبداد التى ذكرها مونتسكيو.

جان جاك روسو ومبدأ الفصل بين السلطات

لم يتفق روسو مع غيره من الفلاسفة من وجوب الفصل بين السلطات، فهو يرى ضرورة فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضها، ذلك أن السيادة لديه تنحصر فى السلطة التشريعية دون سواها التى هى من حق الشعب وهى لاتمارس إلا عن طريقه، فهو يرى أنه عندما يضع الشعب كله قواعد تطبق على الشعب كله، فإنه إنما يتعامل مع نفسه وتكون العلاقة الناجمة عن ذلك علاقة الكل من زاوية بالكل أيضا من زاوية أخرى بدون آية تجزئة وهكذا فإن ماتتعلق به القواعد الموضوعة يكون عاما مثل الارادة العامة التى وضعته وهو مايسميه قانونا. وأن هدف القانون عام دائما، لأن القانون يتناول الرعايا فى مجموعهم والتصرفات مجردة، ولاينظر أبدا إلى شخص بوصفه فرد ولا إلى تصرف معين بذاته، ومن ثم يستطيع القانون أن يقرر امتيازات، ولكنه لا يستطيع أن يمنحها إلى شخص بالاسم، وعلى أساس هذه الفكرة يتضح فورا أنه لم تعد هناك حاجة للسؤال عمن له الحق فى سن القوانين حيث أنها من أعمال الارادة العامة التى تستخلص من عملية الاقتراع العام التى تعتبر إرادة الجميع (الفصل السادس - الكتاب الثانى)»(١).

---

(١) راجع الترجمة الكاملة للعقد الاجتماعى عند هوبز ولوك وروسو فى كتاب «العقد الاجتماعى» مجموعة الألف كتاب رقم (١٩) بمقدمة سيرأرنست باركر، ترجمة عبد الكريم أحمد

إن من يصوغ القوانين ليس له أى حق تشريعى أو يجب ألا يكون له مثل هذا الحق، بل إن الشعب لايستطيع أن ينفصل عن هذا الحق الذى لاينتقل حتى لو أراد ذلك لأنه بمقتضى الميثاق الاساسى ليس هناك مايرتب التزاما على الأفراد إلا الارادة العامة المعبر عنها بواسطة الأغلبية كما أنه لايمكن التأكد أبدا أن إرادة خاصة تتطابق مع الارادة العامة المطلقة، إلا بعد أن يدلى الشعب بصوته بحرية. (الفصل السابع الكتاب الثانى)«١».

كما يرى روسو استحالة التمثيل النيابى لأن الارادة لاتقبل انابة أو تعويضا. ذلك أنه «لايمكن أن يكون هناك تمثيل فى السيادة لنفس السبب الذى يجعلها غير قابلة للتنازل، فهى لصيقة بأعضاء الجماعة سواء من حيث ملكيتها أو من حيث ممارستها، فهى تكون أساسا من الارادة العامة، والارادة العامة لايمكن تمثيلها إطلاقا، فهى إما أن تكون هى نفسها أو تكون شيئا آخر.

وليس هناك حل وسط. ومن ثم فإن مندوبى الشعب ليسوا إلا مبعوثين، فلا يستطيعون البت فى شئ بتا نهائيا»«٢».

وكل قانون لم يصدق عليه الشعب بشخصه باطل، وهو لايكون قانونا إطلاقا. ولذلك فإن مايعتقده الشعب البريطانى من أنه حر على أساس أنه ينتخب نوابا يمثلونه، فهو مخطئ تماما، فهو لايكون حرا إلا فى الفترة التى ينتخب خلالها هؤلاء النواب، وبمجرد أن ينتهى انتخابهم يعود الشعب ليصبح عبدا. وبناء عليه فإن روسو يرى أن القوانين التى يضعها النواب، لايمكن أن تكون قانونا، لأن القانون هو إعلان للارادة العامة، والشعب لايمكن أن يكون له نواب فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، فالجماعة هى التى تعبر عن إرادتها عن طريق الاقتراع العام

---

١) George sabine: A. History of political theory: Harrap. & Co. Ltd. london-1968. P.590.
راجع أيضا العقد الاجتماعى - مجموعة - الألف كتاب - المشار إليه

٢) جورج سابين - مرجع سابق - ص ٥٩٢

لهيئة الناخبين، الذى يتمتعون بالحقوق السياسية«١» .

ولذلك فالديمقراطية الصحيحة من وجهة نظر روسو هى الديمقراطية المباشرة، ولايعتبر النظام النيابى نظام ديمقراطى«٢». لأن الارادة لايمكن تفويضها، ولاتقبل إنابة.

كما كان روسو يعارض مبدأ الفصل بين السلطات، على أساس أنه يؤدى إلى تجزئة السيادة التى تمثل وحدة لاتقبل التجزئة. ولذلك فإن السلطة التنفيذية ليست من خصائص السيادة على الاطلاق، وإنما تقوم بأعمال فردية لاتمت إلى التشريع بصلة.

إن السلطة التنفيذية لدى روسو هى عبارة عن وسيط بين الأفراد والسلطات وظيفتها تنفيذ القوانين، فهى أداة تنفيذ الارادة العامة، دون مشاركتها الهيئة التشريعية فى ممارسة الارادة العامة«٣» .

فما هى إذن الحكومة؟ هى هيئة متوسطة تنشأ لتكون وسيلة للاتصال المتبادل بين الرعايا، ومن له السيادة ويعهد إليها بتنفيذ القوانين وحماية الحرية المدنية والسياسية.

فالحكومة تعتبر جسدا جديدا داخل الدولة، متميز عن الشعب وعن صاحب السيادة ومتوسطا بينهما«٤» .

كما أن هناك بين الجسد السياسى والجسد الجديد فرق جوهرى هو أن الدولة توجد بذاتها، بينما الحكومة ينشؤها من له السيادة، ومن ثم فإن السيادة ليست أولا يجب أن تكون إلا الارادة العامة«٥» . ويضيف روسو أن التصرف الذى

---

١) د. ثروت بدوى - النظم السياسية - مرجع سابق - ص ١٠٢.
د. محمد عبد المعز نصر - فى النظريات والنظم السياسية - ١٩٨١ - دار النهضة العربية - ص ٩٢.
روسو - العقد الاجتماعى - الفصل الخامس عشر - الكتاب الثالث.
٢) جورج سابين - مرجع سابق - ص ٥٩٢.
٣) Esmein: Elements de droit constitutionnel. 8 ed. T. I. P.500
٤) العقد الاجتماعي - الفصل الأول - الكتاب الثالث.
٥) الفصل الأول - الكتاب الثالث

ينشئ الحكومة ليس عقدا، وأن من عهد إليهم بالسلطة التنفيذية، ليسوا سادة الشعب ولكن موظفيه، فهو يستطيع أن يعينهم أو يعزلهم كما يشاء. إن الوضع بالنسبة إليهم ليس مسألة تعاقد، بل مسألة طاعة وأنهم بقيامهم بالمهام التى تكلفهم بها الدولة، إنما يؤدون واجبهم بوصفهم مواطنين دون أن يكون لهم أى حق فى المجادلة فى شروط هذا الأداء«١».

وعلى ذلك فعدم فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية أمر طبيعى لدى روسو، لأنه لا يعتبر هذه الأخيرة سلطة مستقلة، بل مندوبة Commis وخادمة أو تابعة Serviteur للشعب الذى له حق رقابتها وإقالتها، كما أن سلطتها تتلاشى بمجرد اجتماع الشعب فى جمعيته العمومية«٢».

ومن ثم فالدعوة إلى الفصل بين السلطات لم تلق صدى مقبولا لدى روسو الذى لم يكن يرى أن ثمة خطرا يهدد حقوق الأقلية وحرياتها نتيجة إعمال مبدأ السيادة الشعبية. وبالتالى إعمال إرادة الأغلبية طالما أن جميع المواطنين - سواء كانوا من الأغلبية أو الأقلية - متساوون - ذلك أن الأفراد إذا كانوا متساوين فإن حالتهم ستكون واحدة، وإذا كان الأمر كذلك، فإن اعتداء الأغلبية على الأقلية غير متصور، إن مثل هذا الاعتداء سوف يصيب الطرفين على حد سواء، ومن ثم فإن كل فرد - سواء كان من هذا الطرف أو ذاك - سوف تنتهك حقوقه وينااله الأذى«٣».

والملاحظ أن فكرة روسو أن الأغلبية لايمكن أن تعتدى على حقوق الأقلية، هو نوع من المثالية، يتنافى مع الحقائق والوقائع التى أثبتت أن الأغلبية يمكن أن تعتدى على حقوق الأقلية وأن تصادر حرياتها إذا أطلق لارادتها العنان«٤».

إن المستقر عليه أن إرادة الأغلبية، هى عبارة عن إرادة الأفراد الذين يكونونها، وهم معرضون للخطأ والصواب. ومن ثم فوصفهم بأنهم لايعتدون على

---

١) الفصل الثامن - الكتاب الثالث.

٢) د/ محمد كامل ليله النظم السياسية - الدولة والحكومة - دار الفكر العربى - ص ٥٦٢.

٣) Duedeat, ch: le droit individuel et l'etat, 3editon, paris 1920, p. 155.

٤) Colliard, les libertes puliques, librairie, paris, 1950, p. 12.

حقوق الأقلية، أمر لايتفق والمنطق السليم، فعندما ينقسم أفراد المجتمع إلى أغلبية وأقلية، فإن الأغلبية يمكن أن تستخدم إرادتها لاهدار حقوق الأقلية وحرياتها، وهذا ماوقع عقب الثورة الفرنسية، فقد اتخذ رجال تلك الثورة من فكرة الارادة العامة وسيلة لتبرير نزعتهم الاستبدادية ومصادرة حقوق الأفراد وحرياتهم»(١).

وعليه فإنه فى ظل السلطة المطلقة للارادة العامة التى لاتحدها حدود، لايمكن ضمان حقوق الأقلية وحرياتها، مما يتعارض مع مايسعى إليه روسو من حمايته حقوق وحريات الأفراد.

وهذا العلامة ديجى ينتقد فكرة إضفاء الشرعية على إرادة الأغلبية، فهى مجرد واقعة اجتماعية، شأنها فى ذلك، شأن حكم الفرد وحكم الأقلية، ونظام الحكم مهما كان شكله هو واقعة اجتماعية، فلا يمكن وصفه بالشرعية أو عدم الشرعية ففى كل فترات التاريخ - على نحو ما ذكر ديجى - وجد الحكام ووجد المحكومون. وخلال هذه الفترات، فإن السلطة كانت مع الأقوياء، ويخضع لها الضعفاء. وماتغير هو شكل القوة، التى كان يعتمد عليها الحكام، ففى بعض الأحيان، كانت القوة مادية، أو أدبية أو فكرية أو اقتصادية. وقد تطورت هذه القوة التى يعتمد عليها الحكام، بعد ظهور الديمقراطية، وأصبحت تلك القوة، تتمثل فى حكم الأغلبية»(٢).

تلك أن السلطة، كما يرى ديجى هى ظاهرة اجتماعية أو واقعة مادية، لايمكن تبريرها تبريرا قانونيا»(٣).

---

١) جورج سابين - مرجع سابق - ص ٥٩٠، ٥٩٣.
٢) د. محمود حافظ - الوجيز فى النظم السياسية والقانون الدستورى - دار النهضة العربية - ١٩٧٦ - ص ١٠٦ - ١٠٧.
٣) G. Burdeau: science politique. T. II. 1949. p.29

ولذلك فإن التطبيق العملى لمذهب روسو فى الجمع بين السلطات، المتمثل فى سويسرا، من عدم اعتداء الأغلبية على حقوق وحريات الأقلية، فذلك يرجع إلى إيمان الشعب السويسرى العميق بقيم الحرية (١). مما يؤكد أن النصوص الدستورية والقانونية لاتكفى وحدها لحماية حقوق وحريات الأقلية، بل لابد من وجود شعب ذو ثقافة ووعى سياسى وقانونى يؤمن بحقوقه ويدافع عنها.

(١) د. عبد الحميد متولى الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ـ دار المعارف ـ ١٩٥٨ ص ٢٧٥.

مشكلة توزيع السلطات

إن مضمون مبدأ فصل السلطات هو توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات منفصلة، تستقل كل منها عن الأخرى بمباشرة وظيفتها. بحيث يتحقق داخل الدولة سلطة تشريعية تتمثل مهمتها فى وضع القوانين، وسلطة تنفيذية يقع عليها عب ء تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية تختص بالفصل فى المنازعات والخصومات. بحيث تستقل كل هيئة من هذه الهيئات عن الأخرى فى مباشرة وظيفتها.

ومع ذلك فقد أثار مبدأ فصل السلطات التساؤل هل المقصود من فصل السلطات أن تستقل كل هيئة عن الأخرى استقلالا تاما، بحيث تكون كل منها بمعزل تام عن الأخرى. وهذا مافسره به بعض الفقهاء والمشرعين فى الحقبة التى تلت الثورة الفرنسية مباشرة. أم أن المقصود بهذا المبدأ هو مجرد فصل نسبى بين السلطات، وهذا ماتتجه إليه بعض الفقهاء المحدثين والمشرعين.

ونتيجة لهذا الخلاف، فى تفسير المبدأ، اختلفت الدساتير فى تطبيقها له، وبالتالى توزيعها لوظائف الدولة بين السلطات تبعا لاختلاف واضعى هذه الدساتير فى تفسيرهم لهذا المبدأ.

وترتب على ذلك نشأة عدة صور ونظم متعددة لتلك الروابط التى تربط بين ... العامة فى الدولة، ويمكننا أن نقسمها من حيث المبدأ إلى مجموعتين:

... التام بين السلطات العامة

... العامة

الفصل التام بين السلطات

معنى الفصل التام :

اتجه رجال الثورة الفرنسية إلى أن سلطة الدولة واحدة، هذه السلطة تمارس وظائفها المختلفة عن طريق عدة هيئات هى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وكل هيئة من هذه الهيئات تعبر عن جانب من جوانب السيادة فى الدولة«١» .

والأمة حين تختار ممثليها تفوض بعضهم فى ممارسة السلطة التشريعة وبعضهم فى ممارسة السلطة التنفيذية والآخرين فى القيام بأعباء القضاء، فهذه السلطات تستقل كل منها بجانب من جوانب السيادة، يمارس من خلاله نشاطا متميزا ومستقلا عن الآخرين، مما لايسمح لأى هيئة من هذه الهيئات أن تمارس عملا يدخل فى أختصاص هيئة أخرى. حتى لا تدخل فى أمور تخرج عن نطاق وظيفتها، وبالتالى لاتتفق مع إرادة الأمة التى اختارت أعضاء كل سلطة من هذه السلطات الثلاث لممارسة مهمة معينة دون سواها من المهمات«٢» .

آثار الفصل التام بين السلطات :

مرت على فرنسا دساتير شتى، فهى من الدول التى تنوعت فيها الدساتير، منذ انطلاق ثورتها الكبرى، وقد احتوت هذه الدساتير على المبادئ التى كان يسعى إلى تحقيقها رجال الثورة الفرنسية، بغية تأمين الحريات الفردية، ومن بد المبادئ التى تبناها دستور فرنسا الصادر عام ١٧٩١م، ذ

الكامل بين السلطات، وذلك لت

٢ـ أن حق اختيار الوزراء وتعيينهم يعود للملك، على ألا يكونوا من أعضاء السلطة التشريعية، وذلك حتى لايؤثروا فى السلطة التشريعية ولايتأثروا بها، بالاضافة إلى عدم جواز مساءلتهم أمام السلطة التشريعية، لأنه لا مسئولية سياسية على الوزراء الذين هم مجرد عمال أو أعوان Agents للملك أمام البرلمان.

٣ـ حق ممارسة التشريع تنفرد به السلطة التشريعية وحدها، وهكذا قضى على حق الملك بإصدار قوانين بشكل أوامر Ordonnance. كما أنه ليس للسلطة التنفيذية الحق فى اقتراح القوانين، لكن لها فقط أن توجه نظر الهيئة التشريعية للمسألة أو الموضوع الذى ترى حاجته إلى تشريع.

٤ـ أنه ليس للسلطة التشريعية، إقالة الملك أو إلزامه بالاستقالة.

٥ـ أنه لا علاقة للسلطة التنفيذية بانعقاد الهيئة التشريعية، التى لها أن تجتمع بدون حاجة إلى سابق دعوة من السلطة التنفيذية، كما أنه ليس لهذه السلطة أى سلطان فى حل الهيئة التشريعية«١» .

مآخذ فكرة الفصل التام :

وجهت عدة انتقادات إلى فكرة الفصل الكامل بين السلطات من هذه الانتقادات:

١ـ مهما تعددت الهيئات الحاكمة فى الدولة، فالسلطات التى يمارسونها واحدة لاتتجزأ، لأن هذه الهيئات لاتتقاسم ولاتتنازع السلطة فيما بينها، وإنما تتقاسم الاختصاصات التى تمارسها كل هيئة من هذه الهيئات، فهم مجرد ممارسين للسلطة فقط، ومن ثم فإن الفصل التام الكامل بين السلطات يتعارض مع وحدة السلطة فى الدولة التى لايمكن تجزئتها«٢» .

٢ـ ان الحكمة من الفصل بين السلطات هو القضاء على استبداد الملوك وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من طغيان الملوك واساءة استعمالهم لسلطاتهم.

---

١) د/ عبد الحميد متولى ـ القانون الدستورى والأنظمة السياسية ـ جـ ١ ـ ١٩٦٢م ـ دار المعارف بمصر ـ ص١٨٨.

د/ محسن خليل ـ النظم السياسية والدستور اللبنانى ـ ١٩٧٩م ـ النهضة العربية ـ ص٢٣٢ هامش (١).

٢) د/ ثروت بدوى ـ النظم السياسية ـ مرجع سابق ـ ص ٤١.

والفصل التام بين السلطات يؤدى إلى أن تقوم كل سلطة من السلطات بأداء الواجبات المختصة بها دون أى تدخل أو رقابة من أى سلطة من السلطات الأخرى. وبالتالى فإن أى انحراف أو اساءة لاستعمال السلطة من جانب أى سلطة لاتجد من يقف فى وجهها «١». مما يتنافى مع ماذكره مونتسكيو من قوله «أن توقف كل سلطة عند حدها بواسطة غيرها بحيث لاتستطيع واحدة أن تسئ استعمال سلطتها أو تستبد بها» «٢».

٣ـ الفصل التام بين السلطات، واحتكار السلطة التشريعية يتجاهل حقيقة أولية فى توزيع الاختصاص بين السلطات العامة فى الدولة، ذلك أن السلطة التشريعية مهما حاولت، لن تستطيع أن تلم بتفاصيل الأحكام الخاصة بالقانون موضوع التشريع، فالسلطة التنفيذية تكون أقدر على وضع تفاصيل الأحكام الإجمالية للقانون، لأنها أقرب إلى الأفراد وأكثر احتكاكا بهم، بحكم أنها تمارس وظيفتها بصفة دائمة مستمرة على خلاف السلطة التشريعية، التى ينقطع نشاطها فى فترات معينة خلال العام. نتيجة لذلك كان لابد من تداخل هذه الوظائف، وذلك بمساهمة السلطة التنفيذية فى ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق سن اللوائح «٣».

٤ـ أن الفصل التام المطلق على النحو الذى فهمه واضعوا دستور ١٧٩١، يتنافى للانصاف مع ماذكره مونتسكيو من أن السلطات على الرغم من فصلها ستجد نفسها بالضرورة، وبطبيعة الأشياء مضطرة للتعاون والسير معا بانسجام، وفى هذا الذى ذكره مونتسكيو اعتراف صريح منه بأن الفصل التام المطلق بين السلطات مستحيل من الناحية العملية «٤».

---

١) د/ محمد كامل ليله ـ النظم السياسية ـ ١٩٧١م ـ الفكر العربى ـ ص٥٥٨.
٢) د/ ثروت بدوى ـ النظم السياسية ـ مرجع سابق ـ ص٢٩١.
٣) د/ محمود محمد حافظ ـ القرار الادارى ـ دراسة مقارنة ـ النهضة العربية ـ جـ ١ ـ ص١٨٢ ـ ١٨٣.
٤) د/ محمد كامل ليله ـ المرجع السابق ـ ص ٥٦٠.
أندريه موريو ـ القانون الدستورى والنظم السياسية ـ جـ ١ ـ مرجع سابق ـ ص٢١٢.

هـ المفروض أن السلطة التشريعية تتكون من ممثلين للشعب، ومن ثم فلا يوجد مايمنع من وجود تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالى يمكن تلافى استبداد كل من السلطتين فى مواجهة السلطة الأخرى، وحتى لايتعطل سير المرافق العامة فى الدولة تحقيقا للصالح العام«١» .

٦ـ إن حماية الحقوق والحريات العامة من أهداف الفصل بين السلطات، ومع أن دستور ١٧٩١م قد تبنى الفصل التام بين السلطات، فقد أهدرت هذه الحقوق وتلك الحريات فى ظل هذا الدستور .

ومن ثم فقد فشل نظام العزلة حيث أدى إما إلى انقلابات أو إلى الفوضى، ولم يصبح لهذا النظام أهمية إلا من الناحية التاريخية، إذ أن التشريعات التى تلت ذلك قد نبذته«٢» .

---

١) د/ ثروت بدوي ـ المرجع السابق ـ ص٢٩١.
٢) د/ عبد الحميد متولى ـ المرجع السابق ـ ص١٨٨.

موقف الدساتير المختلفة فى بعض الدول من مبدأ الفصل بين السلطات

لقد أظهرت التجربة العملية فى ظل دستور ١٧٩١ عيوب فكرة الفصل التام الكامل بين السلطات، مما دفع المفكرين والفقهاء إلى العدول عن هذا التفسير إلى النظر للمبدأ بمفهوم جديد هو الفصل المرن بين السلطات العامة للدولة.

إن فكرة الفصل بين السلطات تقوم على أنه بالرغم من انفصال السلطات، لابد من قيام علاقة تعاون وتضامن بينها حتى تستطيع أداء وظائفها على الوجه الأكمل، فالمدلول الحقيقى للفصل بين السطات، هو أن تكون هذه السلطات متساوية، ومستقلة عن بعضها بحيث لاتستطيع إحداها أن تعزل الأخرى، وتستبد بها «١».

وهذا ماصرح به مونتسكيو فى كتابه «روح القوانين» فى الفصل المتعلق بالدستور الانجليزى، عند الكلام عن علاقات البرلمان، بحكومة الملك، بما يلى: «هذه السلطات يجب أن تشكل توقفا، أو تعطيلا. ولكن بما أنها، بحكم الحركة، الضرورية التى للأشياء، مضطرة إلى السير، فإنها تجبر على السير معا بانسجام» والسير بانسجام يعنى، فى الاساس، التعاون، وهذا يقتضى فى معظم الأحوال نوعا من فصل السلطات، لايكون شديدا، بل مرنا «٢».

وعلى كل فإن مبدأ الفصل بين السلطات ساعد على ولادة نظم سياسية مختلفة، تتطلب تصورا مختلفا لفصل السلطات.

وسوف نورد فيما أهم خصائص لبعض أشكال الحكم الرئيسية التى طبقت الفصل المرن بين السلطات

---

(١) د/ محمد كامل ليله - مرجع سابق - ص٥٦٦.

(٢) أندريه موريو - مرجع سابق - جـ ١ - ص ٢٦٢.

النظام البرلمانى

Lergime Parlementair

رغم أن حصر القواعد التى تعالج النظام البرلمانى، أمر صعب نظرا لتنوع الأنظمة البرلمانية، لاتخاذ الدول صورا مختلفة عند تطبيقها للنظام البرلمانى، إلا أن هناك بعض المبادئ الأساسية التى يمكن الاسترشاد بها، لاستخلاص حقيقة هذا النظام. ذلك لأنه يتسم بالمرونة والسهولة لاعتماده على مبادئ ترتبط بالديمقراطية، كفصل السلطة والمساواة بين أعضائها.

لقد عرف العميد (هوريو Haurion) النظام البرلمانى فى شكله التقليدى (الكلاسيكى) بأنه نظام سياسى يحقق فصل السلطات المرن، أى أنه يقضى بالتعاون الدائم بين رئيس الدولة والبرلمان، بواسطة المجلس الوزارى الذى يتقاسم، من جهة، إدارة الحكم مع رئيس الدولة، ومن جهة ثانية يعتبر مسئولا سياسيا أمام البرلمان، وبسبب هذه الضرورة المزدوجة التى تقضى بأن تحوز الحكومة على ثقة البرلمان وثقة رئيس الدولة سمى بالنظام البرلمانى «١» .

نستخلص من هذا التعريف للنظام البرلمانى، أنه يقوم على عدة أركان هى :-

أولا : ثنائية السلطة التنفيذية.

ثانيا : برلمان منتخب

ثالثا : مسئولية الوزارة التضامنية أمام البرلمان.

رابعا : التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

خامسا : التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وسوف نستعرض فيما يلى هذه الأركان مخصصين لكل منها مطلبا مستقلا .

---

(1) Andre Hauriou Droit Constitutionnel et Institutions Politiques 1ed 1970 Paris P.214

ثنائية السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى من طرفين هما رئيس الدولة Chef de L'Etat، الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، ويوجد بجانبه رئيس الحكومة Chef de Governement.

رئيس الدولة

رئيس الدولة فى النظام البرلمانى، قد يكون ملكا أو رئيس جمهورية. ورئيس الدولة أيا ماكان غير مسئول سياسيا، أمام البرلمان عن شئون الحكم أو سياسة الدولة، إنما المسئول هم الوزراء. وهذه قاعدة تقليدية نشأت فى انجلترا مهد النظام البرلمانى. حيث المبدأ الذى يقرر أن الملك لايخطئ The king can do no Wrong.

هذا المبدأ يعتبر من المبادئ الاساسية للعرف القانونى الانجليزى العام Common Law. وهذا المبدأ كان من أحد الاسباب القوية التى ساعدت على إيجاد الوزارة التى يقع عليها عبء المسئولية، عما يصدر عن رئيس الدولة من أعمال. ذلك أنه مادام الملك لا يخطئ، فهو دائما غير مسئول. ولذلك فليس للبرلمان حق الاقتراع بعدم الثقة به، لارغامه على الاستقالة (إسوة بالوزراء).

أما فيما يتعلق بالمسئولية الجنائية، فرئيس الدولة لايسأل جنائيا، إذا كان ملكا، فالنصوص الدستورية تنص على أن «الملك ذاته مصونة لاتمس Invialable».

على أن رئيس الدولة يمكن مساءلته عن الجرائم التى يرتكبها خارج حدود وظيفته، إذا كان رئيس جمهورية، أما الجرائم المتعلقة بوظيفته، فهو يسأل عنها جنائيا فى بعض الحالات (كجريمة الخيانة العظمى Haute Trahision «١»، مع اختلاف نطاق هذه المسئولية باختلاف الدول«٢». تنص المادة ٦٨ من الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٩٥٨م، على أن رئيس الجمهورية لايكون مسئولا عن الأعمال التى يقوم بها فى مباشرة مهامه إلا فى حالة الخيانة العظمى.

ويتفرع عن عدم مسئولية رئيس الدولة عدة نتائج منها -

١- أن رئيس الدولة يعتبر غير مسئول عن الأعمال والقرارات التى يصدرها أثناء مباشرته لمهام منصبه. فيما عدا حالة الخيانة العظمى، وإن لم يحدد الدستور أركان هذه الجريمة ولا آثار هذه الحالة. واعتمد فى ذلك على رأى الفقه فى مدلول الخيانة العظمى.

٢- أن رئيس الدولة ليس له أن يتدخل فى الادارة الفعلية لشئون الحكم، فهى يجب أن تترك للوزارة المسئولة عنها - حيث أن رئيس الدولة فى انظام البرلمانى يتولى رئاسة الدولة ولا يحكم.

٣- أن أوامر رئيس الدولة يتحمل مسئوليتها الوزير المختص، دون اعتبار بكونها صادرة بناء على أوامر أو توجيهات رئيس الدولة، فحيث توجد المسئولية توجد السلطة.

ويترتب على ذلك أن رئيس الدولة لايقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، ولا مشاريع القوانين بحسب رأيه الشخص ولايجزم فى أمر من الأمور وفقا لسياسته

---

١) Maurice Duverger: Institutions Politiq-es et Droit Constitutinnel. 1973. P 98.

٢) إلا أن هذه اللا مسئولية السياسية لاتكون محترمة مادام الرئيس يمتنع عن التدخل فى اللعبة السياسية. وقد أجبر مجلس النواب الفرنسى أحد رؤساء الجمهورية على الاستقالة عندما شعر بتورطه السياسى. ففى سنه ١٨٨٧م وجد الرئيس غريفى، الذى سبق أن انتخب قبل سنة متورطا بصورة غير مباشرة، فى فضيحة الأوسمة التى قام بالمتاجرة بها صهره (ولسن) فى قصر الاليزيه. ورفض مجلس النواب أن يتصل بأى وزير مالم يقدم رئيس الجمهورية استقالته. وبدا هذا الموقف ذا أثر فعال بالرغم من قابليته للمناقشة من حيث الدستور. راجع - أندريه هوريو - مرجع سابق - ص٧٢٢.

الخاصة، بل كل ذلك متروك للوزارة المؤيدة بالبرلمان. ولاغرابة فى ذلك، فالوزارة فى هذا النظام تتألف من زعماء حزب الأغلبية، أو على الأقل مؤيدة من أغلبية ممثلى الأمة، فهى التى تصرف شئون الدولة على الوجه الذى يريده البرلمان، أو أغلبيته على الأقل«١» .

٣- أن توقيعات رئيس الدولة، يجب لنفاذها أن يوقعها رئيس الوزراء والوزراء المختصون. فرئيس الدولة يتولى سلطته بواسطة وزرائه. فالمبدأ المقرر «أن الملك لايمكنه أن يعمل منفردا» «٢» . The King cannot Act alone .

ومع أن الدساتير تعطى بعض السلطات لرئيس الدولة، يختص بممارستها بنفسه، مثل تعيين رئيس مجلس الوزراء وحق الاعتراض التوفيقى على القوانين وحل البرلمان. إلا أننا نلاحظ أن حق تعيين رئيس مجلس الوزراء وحق حل البرلمان عملا رياسيا. هذه الحقوق مقيدة فى الواقع بعدة أمور. فهى ليست حقوقا مطلقة بدون شروط. فرئيس الدولة لايمارس هذه الحقوق بناء على سياسته الشخصية، بل وفقا للصالح العام، وبشكل يتفق واتجاهات الرأى العام فى البلاد، وعلى أى حال فرئيس الدولة لايجوز له مباشرة هذه الحقوق باعتباره عاملا Acteur أى صاحب سياسة شخصية، بل باعتباره حكما بين الأحزاب المختلفة«٣» .

ومع ذلك نجد الرأى الذى تبنته مجموعة العمل التى اشتركت فى وضع دستور ١٩٥٨م الفرنسى إلى جوار وزير العدل الفرنسى آنذاك، يعتبر دور رئيس الجمهورية دورا رئيسيا فى النظام السياسى الفرنسى، رغم أنه ليس رئيس للحكومة ولايتولى السلطة التنفيذية، انما هو يكفل السير الأفضل للسلطات العامة بحكم اعتباره حكما على قمة النظام البرلمانى«٤» .

---

١) د/ حسين سيد أحمد أسماعيل - النظام السياسى للولايات المتحدة وانجلترا - طبعة أولى - النهضة العربية - ص٨٠.
٢) د/ عبد الحميد متولى - مرجع سابق - ص٣٢٤.
د/ فؤاد العطار - مرجع سابق - ص٤٢٧.
د/ حسين سيد أحمد أسماعيل - مرجع سابق - ص٨١.
٣) د/ السيد صبرى - النظم السياسية فى البلاد العربية - معهد الدراسات العربية - جامعة الدول العربية - ص ٥٤.
٤) Documentation Française et Etudes Documentaires 11 Avril 1959. No. 2.530, P. 7.
/ وجدي ثابت غبريال - السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية - ١٩٨٨م - منشأة المعارف

• ولنا على هذه النتائج بعض الملاحظات نوردها فيما يلى:

(١) فرئيس الوزراء يعرض على رئيس الدولة مشاريع القوانين والمسائل الادارية الهامة قبل القيام بها، دون عرض تفاصيل هذه المسائل، وإنما اطلاعه على الاتجاه العام للنشاط الحكومى. وله توجيه النقد فى إدارة أى مصلحة من المصالح الحكومية. دون أن يتعدى حد النقد، فهو دور سلبى. فملاحظاته لاتحمل صفة الالزام، لأنه لا تنازع بين إرادتين، بل هناك رغبة وإرادة«١».

وإن كنا نرى أن لرئيس الدولة نوع من التأثير على سير السلطة التنفيذية، وذلك يتأتى، إما من سلطته الشخصية، وإما من تجربته السياسية، أو بفضل مركزه كعاهل بالوراثة، لأن رئيس الدولة فى النظام البرلمانى، يمكن أن يكون ملكا أو رئيس جمهورية«٢». فيمكنه العمل على ايجاد التوازن بين السلطات والأحزاب وتوجيه قواها التوجيه الصحيح لخير الدولة فى طمأنينة واستقرار، حتى لقد اعتبره بعض الفقهاء الآلة المحركة للنظام البرلمانى، La Force Generatrice du Mecanisme وقد كان نفوذ رؤساء جمهوريات فرنسا فى ظل الجمهورية الثالثة (١٨٧٥م - ١٩٤٠م) وفى ظل الجمهورية الرابعة (١٩٤٦م - ١٩٥٨م) ظاهرا، كما أبرز دستور ١٩٥٨م تفوق وصدارة رئيس الجمهورية، وأن هذا التفوق وتلك الصدارة تبدو وكأنها قانونا غير مكتوب سلم به جميع الوزراء الأول الذين اشتركوا فى السلطة فى ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة«٣». وذلك بفضل مالهم من سلطة فى اختيار رئيس الوزراء، وحقهم فى رفض التوقيع على المراسيم التى تعرض عليهم. ولاننسى ماكان لملوك إنجلترا من نفوذ فى فترات مختلفة كفترة الملكة

---

١) أندريه موريو - مرجع سابق - ص٢١٢.

٢) د/ السيد صبرى - الوزير الأول فى أنجلترا - عبد الله وهبه - ص١٢٤ - ١٢٥. ولسيادته أيضا - حكومة الوزارة - بحث تحليلى لنشأة وتطور النظام البرلمانى فى انجلترا - المطبعة العالمية - ١٩٥٢م - ص٢٢.

٣) Serna Elizondo: Le President du Mexique et Lepresident de la Veme Republique Française. These, Paris, 1976-P.190-193.

وجدى ثابت غبريال - مرجع سابق - ص٢٣٧.

فيكتوريا والملك ادوارد السابع الذى لعب دورا كبيرا فى عقد «الاتفاق الودى بين انجلترا وفرنسا عام ١٩٠٤م»(١) .

(٢) أن رئيس الدولة يقسم عادة على احترام الدستور وقوانين الدولة (قبل توليه مهام منصبه). ومادام الدستور والقوانين تتطلب منه قيامه باعتماد بعض الأعمال التنفيذية، فإن هذه التوقيعات، لايمكن أن تتم بطريقة آلية، بل لابد من تأكده من مشروعية هذه الأعمال. ذلك أنه ليس من المتصور أن يطالب رئيس الدولة بالتوقيع على وثائق تظهر مخالفتها الضمير أو اليمين الدستورية بصورة بينه جلية»(٢)

---

(١) أندريه هوريو . مرجع سابق . ص٦١٢

(٢) / عبد الحميد متولى مرجع سابق ص ٣٠٩

الوزارة

وهى الجزء الأساسى فى النظام البرلمانى. إذ عن طريقها يتم التعاون بين السلطة التنفيذية والبرلمان، ثم إنها برلمانية فى أصولها وحكومية فى وظائفها. فهى الهيئة الجماعية التى تمارس السلطة الفعلية، تحت رئاسة واحد منهم هو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء. ولايجوز الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الوزارة فى شخص واحد، لأن ذلك يخل بأصول النظام البرلمانى وماتقتضيه من استقلال رئاسة الدولة عن الوزارة. ويصبح من المتعذر إعمال قواعد المسئولية الوزارية التضامنية«١» .

والحكومة فى النظام البرلمانى لاتستطيع الحكم إلا بثقة البرلمان، فإذا فقدت هذه الثقة اضطرت إلى الاستقالة. هذه الثقة يستمدها الوزراء من كونهم يختارون من البرلمان ولهم الحق فى حضور الجلسات، كما أنهم متضامنون فى المسئولية أمام البرلمان عن سياسة الحكومة.

التنظيم العام للوزارة :

تتضمن الوزارة، كل الأشخاص الذين تجمعهم روابط التضامن الحزبى لضمان وجود تجانس وانسجام بين أعضاء الوزارة، حتى تتمكن من أداء مهمتها وتحقيق برنامجها«٢» . فهم جميعا مسئولين أمام البرلمان عن السياسة العامة للوزارة.

ويتولى رئيس الدولة تكليف زعيم الحزب الذى يحصل على أغلبية المقاعد البرلمانية لتولى رئاسة الوزارة، هذا الأخير يختار الوزراء من بين أعضاء الحزب صاحب الأكثرية الذى ينتمى إليه (حزب الأغلبية البرلمانية)، والنظام البرلمانى يفترض بذلك تعاقب الأحزاب على الحكم وتصبح بذلك الانتخابات تنافسا على

---

١) د/ محمود عاطف البنا - النظم السياسية - أسس التنظيم السياسى وصوره الرئيسية - دار الفكر العربى - ١٩٧٩م - ص٣٤٥.
٢) د/ عاطف البنا - مرجع سابق - ص٣٤٥.

الوصول إلى السلطة«١» .

اختصاصات رئيس الوزراء :

يحتل رئيس الوزراء المركز السياسى الأعلى فى الحياة العامة، ولذلك فهو يتمتع بسلطات واسعة بعضها عرضى وبعضها ينبع من مركزه كزعيم لحزب الأغلبية، ومن ثم فهو الزعيم الفعلى للدولة«٢» . وكذلك فهو يختص بالآتى :

١- يختار جميع أعضاء الوزارة، رغم أن قرار التعيين يصدر من رئيس الدولة، إلا أن ذلك يتم بناء على اختيار رئيس الوزراء . ووجود الوزارة واستمرارها رهن بمشيئته . فهو الذى يحدد أعضائها، وهو الذى يستطيع تعديلها، وان يطلب إلى أى وزير أن يستقيل، أو نقله من وزارة إلى وزارة أخرى . ويستطيع أيضا الاستقالة. واستقالة رئيس الوزراء أو وفاته تؤدى إلى استقالة جميع الوزارة .

٢- رئيس الوزارة له حق الاتصال بمفرده برئيس الدولة، ويرفع إليه التقارير ، فالوزراء ليس لهم حق الاتصال برئيس الدولة مباشرة، بل يجب أن يطلب إلى رئيس الوزراء الحصول على موعد ، وغالبا مايحضر هذا الأخير الاجتماع .

٣- يرأس اجتماعات الوزراء ، ويلخص مداولات ومناقشات مجلس الوزراء ، ويراقب سياسة زملائه، وينسق السياسة العامة، وبصورة خاصة السياسة الخارجية، ويتشاور معه كل الوزراء فى المسائل الكبرى، وهو السلطة التى تقوم بفض النزاعات التى تنشأ بين الوزارات والمصالح الكبرى .

٤- يختص بتعيين كبار رجال الدولة، ومنح الرتب والألقاب الشرفية

٥- يتولى مناقشة السياسة العامة للوزارة أمام البرلمان، والدفاع عن هذه السياسة والرد على الأسئلة والادلاء بالبيانات المتعلقة بالسياسة العامة، ولهذا فهو دائما هدف المعارضة التى تهاجم السياسة العامة فى شخصه

---

١) د/ عاطف البنا - مرجع سابق - ص٤٥٣

٢) أندريه هوريو - مرجع سابق - ص ٣٦٢

الشعب يختار الحكومة :

إن نظام الانتخاب فى النظم البرلمانية، يؤدى إلى أن يختار الشعب نوابه من داخل أحد الأحزاب. ويعتبر الحزب الحائز على أكثر الأصوات هو حزب الأغلبية وبالتالى يكون بناء على الارادة الشعبية التى عبرت عن رغبتها فى هذا الاختيار، بانتخابها للحزب الذى يرأسه، واختيار رئيس الدولة لزعيم حزب الأغلبية، كرئيس للوزارة وتكليفه بتشكيل الوزارة.

الوزراء متضامنون فى مسئوليتهم أمام البرلمان

مسئولية الوزارة عن السياسة العامة التى تتبعها فى شئون الدولة هى مسئولية جماعية. وهو مايؤدى إلى أن الوزراء مسئولون بالتضامن أمام البرلمان. ويترتب على هذا التضامن أن كل وزير ملزم بالدفاع عن سياسة الوزارة المتفق عليها، وكل من لايكون على استعداد للدفاع عن هذه السياسة من الوزراء يجب أن يستقيل.

وبجانب المسئولية التضامنية توجد المسئولية الفردية أى مسئولية أحد الوزراء أمام البرلمان عن سياسة وزارته. فتطرح الثقة بالوزير ويضطر إلى الاستقالة، إذا لم يحصل على ثقة المجلس، غير أن رئيس الوزراء قد يرى أن يتضامن مع الوزير فى تحمل تبعة الفعل، كما قد يجد المجلس أن الوزارة كلها مسئولة عن هذا الفعل، فتتحرك المسئولية التضامنية، ذلك أن الأصل هو تضامن الوزراء جميعا فى المسئولية. وهذه المسئولية بنوعيها هى مسئولية سياسية Responsapilité Politique ونتيجتها سياسية كذلك، بمعنى أن الوزارة التى لاتفوز بثقة البرلمان لاتظل فى الحكم إذ يجب أن تتخلى عنه«١» .

البرنامج الحكومى يقره الشعب :

تتنافس الأحزاب السياسية فيما بينها، فى البرامج التى تعرضها على الشعب أثناء الانتخابات. وفوز أى حزب من الأحزاب يعنى موافقة الشعب على برنامج هذا الحزب.

كثيرا مايحدث أثناء مباشرة الوزارء لمهامهم، ظهور بعض المعوقات التى قد تجبر الحكومة على أن تغير سياستها، وتخرج عن البرنامج الذى وضعته أثناء الانتخابات.

١) د/ السيد صبرى - حكومة الوزارة - مرجع سابق - ص ٢٥

ولذلك فالحكومة غالبا ماتفضل أن تعود أمام الناخبين، لكى تطلب إليهم الموافقة من جديد على برنامجها، بالطبع ليس هذا قاعدة مطلقة ومساندة الحزب للحكومة، وتماسكه يقوى من مركز الحكومة، أمام رئيس الدولة، وفى داخل البرلمان وأمام الشعب، ويؤمن استمرار الحكومة فى المواقف الصعبة.

كل ذلك يرتبط بكون الحكومة من حزب الأغلبية المطلقة التى تستمد قوتها من المساندة الشعبية التى تظهر جلية فى الانتخابات الفرعية التى تتيح للحكومة أن تبقى على اتصال شبه دائم بالرأى العام، خلال الفترات الواقعة بين الانتخابات العامة، وخروجها من هذه الانتخابات منتصرة عدة مرات، يدل على أنها مؤيدة فى برنامجها وفى سياستها، ولهذا لاتجد نفسها مضطرة لاجراء انتخابات عامة، إلا فى المواعيد المقررة لها(١). فإذا مافشلت الحكومة فى مشروع من مشاريعها، وعزى هذا الفشل بصورة رئيسية إلى رئيس الوزارة، فإنه يستقيل لكى ينال الفشل الحزب، وهذا ماحدث فى بريطانيا سنة ١٩٥٧م، عقب فشل العدوان الثلاثى على مصر، حيث أضطر رئيس الوزارة للاستقالة.

وسائل الرقابة البرلمانية :

بعد الانتخابات تقوم الوزارة لتنفيذ وعودها الانتخابية، فتقوم بوضع السياسة العامة للدولة وبرنامج تنفيذها، ثم تعرض تلك السياسة والبرنامج على البرلمان لاقرارها وتتحمل الحكومة مسئولية تنفيذ هذا البرنامج فى مواجهة البرلمان. وكان مقتضى ذلك ظهور الرقابة البرلمانية على الوزارة. وأدى ذلك إلى نشأة عدة وسائل للرقابة نذكرها تباعا بإيجاز :

---

(١) أندريه هوريو - مرجع سابق - ص٣٦٦.

١. السؤال Question :

تلعب الأسئلة دورا هاما، فالنظام البرلمانى يتيح لأعضاء البرلمان حق توجيه أسئلة إلى الوزراء، لتقديم ايضاحات أو استفسارات فى مسألة معينة. وعليه فالسؤال عبارة عن استفسار أحد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير المختص، وقد يكون هدفه لفت نظر الوزير إلى أمر من الأمور.

والسؤال يعد حق شخصى لعضو البرلمان، فهو عبارة عن علاقة بين عضو البرلمان والوزير، وتنحصر المناقشة بينهما دون تدخل من أعضاء المجلس الآخرين. وللعضو أن يتنازل عن السؤال وله أن يجعل من موضوعه استجوابا إذا لم يقتنع العضو بإجابة الوزير عن السؤال(١).

والملاحظ أن هذه الاسئلة ينصب معظمها حول المصالح المحلية والاقليمية للنواب، وبالتالى فإنها لاتهم أعضاء البرلمان ككل، خاصة أنه يجوز للوزير أن يرد على سؤال العضو كتابة، عن طريق رسالة يرسلها له، مما لايؤدى بذاته إلى علم البرلمان بإجابة الوزير.

٢. الاستجواب:

إذا كان السؤال حق شخصى بين النائب الذى وجه السؤال والوزير الموجه اليه السؤال، فإن الاستجواب على عكس السؤال، فهو ليس حقا شخصيا للنائب يجوز له سحبه، كما هو الحال فى السؤال. فهو يفتح باب المناقشة للنواب فى الموضوع الذى لهم حق استجواب كامل الوزراء أو أحدهم. والاستجواب يهدف إلى محاسبة الوزارة أو الوزير عن عمل محدد قام به الوزير أو الوزارة.

يعتبر الاستجواب أخطر من السؤال، لانه لايحصر المناقشة بين العضو والوزير، بل إن لسائر أعضاء المجلس أن تشترك فى الاستجواب. ولذلك فللمجلس أن يستمر فى نظره إذا تمسك به أى عضو من الأعضاء. وينتهى الاستجواب

---

١) د/ محسن خليل بالاشتراك مع د/ عبد الحميد متولى، د/ سعد عصفور - القانون الدستورى والنظم السياسية - منشأة المعارف - ص١٥١.
د/ محمد كامل ليله - مرجع سابق - ص٦١٦.

بالتصويت أما بتأييد الحكومة أو حجب الثقة عنها وعندئذ تضطر للاستقالة.

٣ـ حق إجراء التحقيق :

إذا أراد البرلمان معرفة الحقيقة فى أحد المسائل التى لايقنع فيها بمجرد سؤال الوزير المختص، فإن له أن يؤلف لجنة للتحقيق فى هذا الموضوع من بين أعضائه، أو أن ينتدب عضوا أو أكثر، لاتخاذ مايرونه من إجراءات للتحقيق فى المسألة محل البحث. وذلك حتى يتمكن المجلس من معرفة الحقيقة، ويعرض تقرير اللجنة وما يسفر عنه نتيجة التحقيق على البرلمان لمناقشته.

٤ـ الاتهام الجنائى والمحاكمة :

تخول بعض الدساتير للبرلمان سلطة توجيه الاتهام الجنائى لرئيس الدولة والوزراء، عما يقع منهم من تصرفات تشكل جرائم جنائية أثناء مباشرتهم لمهامهم الوظيفية. كما قد تشترط ضرورة اشتراك أعضاء من البرلمان فى الهيئة التى تتولى التحقيق والمحاكمة.

التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يقوم النظام البرلمانى أصلا على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية«١». ويقصد بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هو المساواة بينهما فى كفتى ميزان السلطات، بحيث لا ترجح إحداهما الأخرى أو أن تسيطر أو تطغى عليها.

ومعيار المساواة بين السلطتين هو احترامها للقواعد القانونية والعرفية التى يقوم عليها النظام، أو بعبارة أعم يقصد بالمساواة ليس فقط سمو القانون، إنما القاعدة القانونية. فالعضو الذى له سلطة التشريع يكون له سلطة الحكم، فالدستور ومن ثم القانون يحدد وظائف أعضاء الدولة ويخضعها لأحكامها، فبذلك تكون السلطة التشريعية، وبالأخص أعمال السلطة التنفيذية خاضعة لأحكام القانون إذا كان الأمر كذلك، كيف يمكن القول بإقامة التوازن بين السلطتين، إذا كان القانون الذى هو من عمل السلطة التشريعية يلزم السلطة التنفيذية؟ لكى يتحقق التوازن بين السلطتين يجب إقامة سلطة تنفيذية قوية، تقف بوجه البرلمان المنتخب من الشعب وتأمين استقلالية هذه السلطة

---

١) راجع فى هذا الشأن:

Vedel: Manuel élémentaire de Droitconstitutionnel. 1949. P. 167.

M. Duverger: Droit Constitutionnel Et institutions Politiques-1955. P. 238 et. S.

G. Burdeau: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. 1957. P. 115.

A. Hauriou: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. 1972. 5Ed. P. 214.

د/ عبد الحميد متولى - مرجع سابق - ص٣٦٤ ومابعدها.

د/ ثروت بدوى - مرجع سابق - ص ٢٩٦ ومابعدها.

د/ محمد كامل ليله - مرجع سابق - ص٦١٢ ومابعدها.

د/ محمود عاطف البنا - النظم السياسية - أسس التنظيم السياسى الرئيسية - الطبعة الأولى - ١٩٧٩م - ص٤٥١ - ٤٥٢.

لكن فى حالة محاولة أحدهما الاخلال بمبدأ المساواة تملك كل منهما بعض الوسائل الضاغطة، التى من شأنها أن تحد من جموح السلطة الأخرى وهنا تكمن العناصر الرئيسية للنظام البرلمانى. وأهم سلاحين يكفلان ذلك التوازن بينهما هما حق البرلمان فى الاقتراع بعدم الثقة بالوزارة لاسقاطها من ناحية، وحق الحكومة فى حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة من ناحية أخرى.

وعلى ذلك فحق الحل فى النظام البرلمانى يعتبر المقابل الضرورى لمبدأ المسئولية الوزارية، فطالما أن الوزارة مسئولة أمام البرلمان وله سحب ثقته منها، فيجب أن يكون فى مقدورها الالتجاء إلى وسيلة تحفظ بها التوازن، هذه الوسيلة هى حق الحل الذى بمقتضاه تحل البرلمان ويلجأ إلى الشعب باعتباره مصدر السلطان»(١).

وعليه فتشكل المسئوليه الوزاريه وحل البرلمان الدعامتين الرئيسيتين لبناء النظام البرلمانى إذ تخولان كلا من السلطتين التشريعيه والتنفيذيه، ممارسة الرقابة على الأخرى، وإقامة تعاون متبادل من أجل الصالح العام. ففى حال حجب البرلمان الثقة عن الحكومة، على هذه الأخيرة أن تخضع حل البرلمان، إذا مارأت أن هذا الأخير يعارض سياستها رغم موافقة هذه السياسة للمصالح العامة للأمة. هذا الحل يعطى النظام البرلمانى الطابع الديمقراطى، حيث أن الشعب يقول كلمته فى أمر النزاع القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ويعتبر حق الحل من أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية إلا أنه سلاح مقابل للمسئولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابى»(٢).

---

١) راجع ردسلوب Redslop فى كتابه عن النظام البرلمانى LeRegimeParlementaire حيث يقول: La dissolution est le contrepoids mathematique de la responsabilite gouvernementale. si l'un deux elements vient de manquer c'est la destruction de l'equilibre, c'est lanegation du regime parlementaire.

٢) د/ محسن خليل - مرجع سابق - ص٢٨٩.

١. حل البرلمان : Dissolution Parlementaire :

الحل اجراء ينهى سلطة النواب قبل نهاية المدة التى أنتخبوا من أجلها، وقد يحدث الحل بناء على سلطة مخولة دستوريا لرئيس الدولة«١»، الذى قد يلجأ لاستخدام هذا الحق فى أعقاب إقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة من الأقلية، ويهدف من وراء الحل إلى التعرف على رأى الشعب وموقفه إزاء تصرفه، ومن أجل ذلك يجرى انتخابات جديدة، وإذا أسفرت هذه الانتخابات عن أغلبية برلمانية تؤيد الوزارة الجديدة، كان معنى ذلك أن تصرف رئيس الدولة سليما، وأنه كان محقا فى إقالة الوزارة السابقة، ولكن قد تؤدى نتيجة الانتخابات إلى ضعف مركز رئيس الدولة، إذا كانت الأكثرية البرلمانية الجديدة مؤيدة لموقف البرلمان السابق الذى تعرض للحل، لأن هذا يدل على الاتجاه الشعبى على خطأ تصرف رئيس الدولة، ويترتب على ذلك وجوب استقالة وزارة الأقلية وتعيين وزارة جديدة من الحزب المنتصر فى الانتخابات، ومثل هذه النتيجة التى يؤدى إليها حق الحل من شأنها إحراج رئيس الدولة وإضعاف مركزه ونفوذه«٢» .

كما قد يتم حل البرلمان بناء على طلب الوزارة وهو مايطلق عليه الحل الوزارى Dissolution Ministerielle، وهو محصور استعماله برئيس الحكومة، الذى يلجأ إلى رئيس الدولة بطلب الحل، وغالبا ماتلجأ الحكومة إلى طلب الحل، إذا ماشعرت بوطأة الرقابة البرلمانية مسلطة فوق رأسها، وذلك لتفادى سحب الثقة منها وإسقاطها. والهدف من حل البرلمان هو الاحتكام إلى الشعب حول الخلاف

---

١) حق الحل كان أحد الامتيازات التى كان الملك يتمتع بها، يلجأ إليه كلما شعر بقوته لممارسة السلطة منفردا دون مشاركة النواب أو لتغيير الأكثرية النيابية التى تؤيد الحكومة عن طريق انتخابات جديدة، إلا أن هذا الحق تقلص فى بريطانيا نتيجة عدم الاستعمال. وفى فرنسا انتقل حق الحل الذى كان بيد الملك فى عهد لويس الثامن عشر والملك لويس فيليب إلى حق مشترك بين رئيس الدولة والحكومة فى دستور ١٨٧٥م. ثم إلى حل وزارى Dissolution Ministerielle محصور استعماله برئيس الحكومة فى عهد الجمهورية الرابعة.

د/ إسماعيل الغزال - مرجع سابق - ص١٧٧.

٢) د/ محمد كامل ليله - مرجع سابق - ص٦٣٥.

د/ رمزى الشاعر - النظم السياسية والقانون الدستورى - ١٩٧٧م - ص٢٥٠.

الناشب بين الحكومة والبرلمان، إذا لم تعد الحكومة متمتعة بثقة البرلمان، حتى تثبت له أنها مازالت تتمتع بثقة المواطنين ممثلة فى هيئة الناخبين التى قد تشاركها الرأى فى المسألة المختلف عليها وعليه فإن هيئة الناخبين تحسم هذا الخلاف. والمجئ بأكثرية نيابية مؤيدة لموقف الحكومة، يعتبر تجديدا للثقة بها وتأييدا لاستمرارها فى سياستها.

وعلى ذلك فإن حق الحل ينطوى من الناحية العملية على مزايا عديدة. فمجرد التهديد والتلويح به كثيرا مايكفى الحصول على النتيجة المرجوة، إذ يخشى النواب من مواجهة الناخبين من جديد وتكبد النفقات الانتخابية، كما أنه يسمح بإيجاد مخرج سهل ومعقول للنزاع المحتمل بين الهيئة التنفيذية والبرلمان، إذ يفضى إلى تحكيم هيئة الناخبين. ويمكن من جهة أخرى للهيئة التنفيذية أن تلجأ إلى الحل بدون أن يكون ثمة نزاع مع البرلمان. فإذا رغبت فى دعم مركزها يمكنها اجراء الحل فى وقت ملائم لها وشعبيتها كبيرة فتزيد من أنصارها. وبالاضافة إلى ذلك كله، فإن الحل يتيح لها إنهاء مهمة البرلمان قبل أوانها، ويضع بذلك حدا للمزايدات التى يلجأ إليها النواب فى السنة الأخيرة من نيابتهم، حتى إذا عاد إلى الناخبين ظهر أمامهم بمظهر يتيح له اجتياز المعركة الانتخابية وإرضاء الناخبين وتجديد انتخابهم له.

هذا بالاضافة إلى أن حق الحل وسيلة لمنح حق الكلام للشعب وتحكيمه فى كل المنازعات الجدية بين السلطات العامة، ووسيلة لتمكين الشعب من إبداء رأيه حول مسألة معينة. وحق الحل هذا يشبه إلى حد كبير استفتاء الشعب، فبدلا من حل البرلمان، تكتفى الهيئة التنفيذية بالتوجه إلى الشعب مباشرة، وأخذ رأيه بطريق الاستفتاء، مع بقاء المجلس، أيا كانت نتيجة الاستفتاء. وبذلك يمكن أن ينهض الاستفتاء بالدور المرسوم لحل المجلس، ولكنه أقل فعالية وجدوى لأنه لايشكل تهديدا خطيرا للنواب.

٢. سحب الثقة والمسئولية السياسة للوزارة:

إن قاعدة التجانس بين أعضاء الوزارة قد يرد عليها فى العمل، خاصة فى أوقات الأزمات بعض استثناءات، منها ما يسمى الوزارة الادارية (أو وزارة الأعمال Cabinet D'affaires) التى تتكون لتصريف الشئون الجارية لفترة قصيرة أثناء ظروف عابرة. وهى تتألف عادة من وزراء غير متحدين سياسيا «١»

ولاشك أن هناك حالات تكون فيها أكثرية الحكومة ضئيلة جدا وفى هذه الحال فإن تماسك الحزب، يكفى لاستمرار الحكومة فى مباشرة مهامها. إلا أنه يحدث أحيانا، فى بعض الظروف، انشقاق داخل الأكثرية التى تدعم الحكومة، وعدم شعور أعضاء أى حزب بخطورة الانشقاق، فإن ذلك يؤدى إلى القضاء على أى تكتل سياسى، وعزله عن مسرح الحياة السياسية.

وقد توجد الوزارة منذ البداية، فى وضع صعب، وتتعرض للخذلان، أمام البرلمان، وذلك فى حالة عدم حصول أى حزب على أغلبية تمكنه من أن ينفرد بتأليف الوزارة، مما يؤدى إلى أن تتكون الوزارة من إئتلاف عدة أحزاب بسبب كثرة الأحزاب الممثلة فى البرلمان، وهو ما يعرض الوزارة للتفكك فى أى لحظة. وهو ما يحدث كثيرا فى فرنسا ويعد من أسباب عدم الاستقرار الوزارى فيها، خاصة فى ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة «٢».

ولذلك تلجأ فى كل مرة تخذل فيها أمام البرلمان، بصدد مسألة مهمة، تستدعى نزع الثقة منها، إلى الناخبين لاستفتائهم فيها، وهذا اللجوء يؤدى إلى نقل مركز الثقل فى مسئولية الوزارة السياسية أكثر فأكثر من البرلمان إلى الشعب ولذلك فإن نزع الثقة، لم يعد إلا المقدمة اللازمة للتثبت عن طريق الانتخابات العامة من درجة الثقة التى تتمتع بها الحكومة أمام هيئة الناخبين والشعب

---

١ د/ عاطف البنا ـ مرجع سابق ـ ص٤٥٤.

٢ د/ عاطف البنا ـ مرجع سابق ـ ص٤٥٤.

وهكذا تستمد الوزارة، أهم قوتها من المساندة الشعبية. هذه المساندة هى فى ذات الوقت «ضابط الحكومة»، لأن الحكومة تتلقى سلطتها من الشعب، ويتوجب عليها دائما قياسها بالنسبة إلى مدى نجاحها الانتخابى، وبتقديرات الرأى العام. ومدى قوة المعارضة وقوة تماسك حزبها.

التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

سلطات الدولة الحاكمة، لاتبقى منعزلة عن بعضها. فيقوم بينها بالضرورة نوع من التعاون. يتحقق عن طريق الوسائل المختلفة التى تملكها الهيئة التنفيذية للتأثير فى الهيئة التشريعية، كما تملك الأخيرة عدة وسائل للتأثير فى الأولى. ونستعرض أهم الوسائل التى تملكها كل منهما فى سبيل تعاونهما وتأثيرهما فى كل منهما:

أولا ـ الهيئة التشريعية.

١ـ يمكن للبرلمان أن يبدى رغباته فى شئون معينه، وتملك الحكومة أن تنفذ هذه الرغبة أولا، غير أن الرغبة إذا كانت علنية، فإنها تمارس أثرا على الرأى العام الذى يمكن بدوره أن يضغط على الحكومة. وتصدر الرغبة بشكل تلقائى من البرلمان.

٢ـ وقد تطلب الهيئة التنفيذية من البرلمان بيان رأيه فى موضوع معين. وقد تتقيد بهذا الرأى أو لاتتقيد به. ومن بين الآراء التى يبديها البرلمان، هو رده على خطاب السلطة التنفيذية، عند افتتاح الدورة البرلمانية، وعن طريق الرد يمكن للبرلمان أن يبين رأيه فى مختلف المسائل السياسية.

٣ـ الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها، يجب تقديمها إلى البرلمان، لفحصها واعتمادها، ولايجوز فض الدور العادى لانعقاد البرلمان، قبل الفراغ من نظرها وتقريرها.

وإذا كانت الميزانية لاتعتبر قانونا من حيث الموضوع، لأنها لاتقرر قواعد عامة مجردة، كما هو الحال بالنسبة للقوانين العادية، إلا أنها تعتبر قانون من حيث الشكل.

ثانيا : الهيئة التنفيذية :

تتمتع السلطة التنفيذية بالعديد من الاختصاصات التى تشارك فيها السلطة التشريعية من ذلك :

١ـ اقتراح القوانين :

للوزارة أن تشارك فى أعمال السلطة التشريعية، وذلك عن طريق اقتراح القوانين. ويلاحظ أن حق الاقتراح، وإن كان يرد فى بعض الدساتير باسم رئيس الدولة. إلا أن مجلس الوزراء هو الذى يمارسه فى ظل النظام البرلمانى، كما لو كان يملكه، فيندر أن يتدخل رئيس الدولة فى اقتراح القوانين أو صياغتها، وكل ما يملكه هو أن يرفض التوقيع على القانون لحين ادخال التعديلات التى يريدها عليه «١» .

من ذلك نص المادة (١٢) من دستور ١٨٧٥ فى فرنسا التى تنص على أن «يختص باقتراح القوانين كل من الامبراطور ومجلس الشيوخ والنواب».

ولاشك أن رفض توقيع القانون يعطى لرئيس الدولة القدرة على تحديد مضمونه، لأن الاقتراح الحكومى لايقبل شكلا، ما لم يتضمن توقيع الرئيس.

وإن كان أغلب الفقه يشكك فى مقدرة الرئيس على أن يعارض قرارات مجلس الوزراء. فسلطات الرئيس فى النظام البرلمانى التقليدى اسمية، والذى يمارسها عمليا هو رئيس الوزراء «٢» .

لذلك نجد أن أغلب الدساتير الحديثة قد اعترفت بالواقع فنجدها عدلت فى نصوصها حيث نصت على أن حق الاقتراح اسما وعملا قد أصبح من اختصاص رئيس الوزراء، فرئيس الدولة ليس سوى آلة للتوقيع «٣» .

---

١) Joseph van Tichelen: le president de la republique et la probleme del'etat. paris. 1939. p. 257.

Esmein: elements de droit constitutionnel. ed. 8-1927-p. 511-512.

د. السيد صبرى ـ مبادئ القانون الدستورى ـ ط ٤ ـ ١٩٤٩ ـ ص ٣٠٩.

د. عمر حلمى فهمى ـ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة فى النظامين الرئاسى والبرلمانى ـ ١٩٨٠ ـ دار الفكر العربى ـ ص ٢٨

٢) د. عمر حلمى فهمى ـ مرجع سابق ـ ص ٢٨.

٣) M.Duverger: lacinquieme republique-paris-1974- p117.

د. السيد صبرى ـ حكومة الوزارة ـ مرجع سابق ـ ص ٥٧.

د. عمر حلمى فهمى ـ المرجع السابق ـ ص ٢٩

ويلاحظ أن العرف قد جرى فى انجلترا على أن يقدم الوزير مشروع القانون باسمه الخاص، وذلك بصفته نائب يتمتع بحق الاقتراح، وبذلك لا يتعرض التاج للنقد من جانب معارضى المشروع«١» .

ولذلك نص دستور ١٩٤٦ فى فرنسا فى المادة (١٤ منه) على أن «يختص باقتراح القوانين رئيس مجلس الوزراء وأعضاء البرلمان».

٢. الاشتراك فى القوانين :

للوزارة أن تشارك فى مناقشة مشروعات القوانين. ويتحقق ذلك بمالأعضائها من حق حضور جلسات المجلس والكلام فيه والمساهمة فى التصويت لأعضاء الوزارة الذين يتمتعون بعضوية البرلمان.

٣. حق رئيس الدولة فى الاعتراض على القوانين : veto power-droit veto

تتجلى مساهمة السلطة التنفيذية فى صورة لاحقة لموافقة البرلمان على القانون وتتخذ آنذاك شكل حق رئيس الدولة فى التصديق على القوانين التى وافق عليها البرلمان. فالقوانين التى وافق عليها البرلمان لاتصدر، إلا إذا صدق عليها رئيس السلطة التنفيذية، الذى له حق عدم التصديق عليها ورفضها، وإعادتها إلى البرلمان، وإجباره على إعادة مناقشة القانون الذى سبق له أن أقره، وتقترن عادة هذه الحالة بوجوب حصول القانون على أغلبية خاصة لصدوره.«٢» .

فالتصديق هو العمل الذى يعطى به رئيس الدولة الاقرار الضرورى (أى الموافقة) الذى لايمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ بدونه، فالتصديق عمل تشريعى أصيل، لايكتمل التشريع بدونه.«٣». وتذهب جمهرة الفقهاء إلى اعتبار حق التصديق من صميم العمل التشريعى. وإن كان الفقه قد اختلف، فى مقارنة حق التصديق بحق البرلمان فى المناقشة والتصويت على مقترحات القوانين ومشروعاتها.

---

١) د. عمر حلمى فهمى - مرجع سابق - ص ٢٩.

٢) تنص المادة (٣٥) من دستور ١٩٢٣ على أنه «إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه فى مدى شهر لاعادة النظر فيه. فإذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وصدر»

٣) د. محمد كامل ليله - القانون الدستورى - ١٩٦٧ - دار الفكر العربى - ص ٣٥١

فذهب الفقيه لاباند إلى أن قوة التقرير التشريعي تكون بيد من له حق التصديق، أما المناقشة والتصويت فهي مجرد تحرير لمشروع القانون، لاتختلف عما يتم في اللجان التي يعهد إليها بصياغة مشروعات القوانين.

بينما يذهب العلامة (جيلينك) إلى أن البرلمان في مناقشته لمشروع القانون وتصويته بالموافقة عليه، فهو يصرح لرئيس الدولة بالتصديق عليه. أي أن التصديق عمل تشريعي معلق على شرط، هذا الشرط هو موافقة البرلمان المسبقة على مشروع القانون.

في حين أن الفقيه (كاريه دي ملبير) يقرر أن التصديق عمل تشريعي متمم لعمل البرلمان، فعمل كلاهما ينصب على موضوع واحد، بحيث لايمكن أن يستأثر بالبت فيه أحدهما دون الآخر (١).

وبذلك يعتبر التصديق عنصرا أساسيا في العملية التشريعية، تصبح بموجبه إرادة رئيس السلطة التنفيذية، على قدم المساواة مع إرادة البرلمان (ممثل الشعب) (٢).

أما الاصدار فهو شهادة السلطة التنفيذيه بسلامة التشريع وملاءمته، ومنحه قوة النفاذ باعتباره تشريعا ملزما، فالقانون لايعتبر قابلا للتنفيذ بمجرد إقراره من البرلمان. ولابد من أن تصدره الهيئة التنفيذيه، بعد التثبت من أنه استكمل جميع الاجراءات والشكليات التي يتطلبها الدستور.

والاصدار عمل قانوني وشرط صحة لايكتمل التشريع بدونه، رغم أنه منفصل عن تشريع القانون، إلا أنه إعلان له وإظهار لخروجه لحيز التنفيذ.

والاصدار إما أن يكون إجباريا أو اختياريا. فإذا كانت السلطة التنفيذية ملزمة بإصدار القانون في مدة محددة، فلا تستطيع استخدام الاصدار سلاحا

---

١) د. محمد كامل ليله - القانون الدستوري - مرجع سابق - ص ٢٥٢ ومابعدها
٢) راجع في هذا الشأن:
د. محمد كامل ليله - القانون الدستوري - المرجع السابق - ص ٢٥٢.
د. مصطفى كامل - شرح القانون الدستوري - ١٩٥١ - ص ٤٣٢.
د. أنور الأمراني - رئيس الدولة في النظام الديمقراطي - ١٩٤٥ رسالة دكتوراه - ص ٢٥٢

للتأثير فى البرلمان والضغط عليه. إلا أن الأمر يختلف إذا كان الاصدار جبريا بدون تحديد مدة يتم فيها، إذ يمكن للهيئة التنفيذية أن تعمل على تعليق تطبيق القانون عن طريق تأخير إصداره. ويكون تأثير الحكومة أبعد أثرا إذا كان الاصدار اختياريا، إذ تملك آنذاك شل عمل المجلس تماما عن طريق الامتناع عن إصدار القوانين التى يقرها.

ولم يتفق الفقه على طبيعة حق الاصدار، فذهب «لاباند» إلى أن الاصدار عامل تشريعى facteur legislatif انشائى ينتج آثاره بصفته هذه.

بينما ذهب هوريو، واسمان إلى أنه أول خطوة للسلطة التنفيذية، فهو عمل تنفيذى يتحدد أثره فى إظهار القانون، فهو أمر رئيس الدولة لرجال السلطة التنفيذية باليقظة على تنفيذ القانون. ويتجه فريق ثالث يتزعمه العلامة جيز Jeze إلى أنه عمل قانونى من نوع خاص acte juridiqued'un type special وبممارسته لايقوم رئيس الدولة بأى عمل تشريعى «١» .

د. التدخل فى تكوين وانعقاد البرلمان :

تقوم السلطة التنفيذية بالدعوة لاجراء الانتخابات البرلمانية، وتحديد الدوائر الانتخابية، كما تدعو البرلمان لدور الانعقاد السنوى، وفى حالة الضرورة والطوارئ تدعو البرلمان لدور انعقاد طارئ.

هـ حق إصدار اللوائح العامة :

تتعاون الهيئة التنفيذية مع الهيئة التشريعية، بما تصدره من اللوائح العامة، لأن المشرع مهما كان حازما ومتبصرا، لايمكنه أن يحيط بكل الدقائق اللازم مراعاتها فى القانون، فضلا عن التفاصيل العملية التى لاتظهر إلا عند تطبيق

---

١) للمزيد من التفصيل راجع فى هذا الشأن:

carré de malberg: contribution à la théorie générale de l'etat. t. I.p. 387.

Esmein: Elements de droit constitutionnel. ed.8.1927. to.II.p.43

Hauriou: precis de droit constitutionnel .p.437.

د. السيد صبرى ـ مبادئ القانون الدستورى ـ الطبعة الرابعة ـ ١٩٤٩ ص ٣٥٩ ومابعدها.

د. محمد كامل ليله ـ القانون الدستورى ـ ١٩٦٧ ـ ص ٣٦٠.

القانون، والسلطة التنفيذية بحكم اتصالها بالجمهور واختصاصها بتنفيذ القانون، الذى يفترض فيه لضمان الاستقرار التشريعى عدم تعديله فى فترات متقاربة، لذلك يلجأ المشرع إلى أن يحدد شروط التنفيذ بلوائح عامة يسهل تعديلها كلما دعت الضرورة دون حاجة إلى تغيير القانون فى ذاته.«١». ولذلك تنص أغلب الدساتير على تمتع السلطة التنفيذية بحق إصدار اللوائح العامة التى تطبق بمقتضاها القوانين مع مراعاة احتياجاتها المحلية. ويسمى هذا الحق Droit reglement .

وقد يكون حق عمل اللوائح أساسيا أى تستمده السلطة التنفيذية من حقها الدستورى، أو مفوضا تستمده من القوانين الصادرة من السلطة التشريعية العادية، أو مكملا لقانون صادر من السلطة التشريعية.«٢» .

ومع أن مجال اللائحة أضيق من مجال القانون، فالسلطة التشريعية تملك حرية كبيرة فى وضع القوانين، ولايخرج عن متناول سلطتها إلا مايستبعده الدستور صراحة. وأما اختصاص الادارة فهو اختصاص مقيد إلى حد كبير، هذا بالاضافة إلى أن اللائحة باعتبارها قرارا إداريا، فإنها تخضع لرقابة القضاء الادارى فيما يتعلق بالالغاء والتعويض فى الدول التى يقر دستورها أو تعترف محاكمها لنفسها، بهذا الحق.

ورغم ذلك نجد أن بعض الدساتير قد جعل اختصاص المشرع مقيدا competence d'attribution واختصاص الادارة فى إصدار اللوائح اختصاص عام. competence de droit commun«٣» .

---

١) د. سليمان الطماوى - النظرية العامة للقرارات الادارية - دار الفكر العربى - ط ٤ - ١٩٧٦ - ص ٤٧١ - ٤٧٢.

د. مصطفى الصادق - مبادئ القانون الدستورى المصرى والمقارن - ١٩٢٣ - المطبعة الرحمانية - ص ٨٢

٢) تنص المادة ٣٧ من دستور ١٩٢٣ على أن «الملك يضع اللوائح لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها»

٣) د. سليمان الطماوى - مرجع سابق - ص ٤٧٩ - ٤٨٠

فنجد المادة ٣٤ من دستور فرنسا سنة ١٩٥٨، قد حددت مجالا بعينه للقانون وجعل ماعداه من اختصاص اللائحة. فقد حددت هذه المادة مجال القانون على سبيل الحصر، ونصت المادة ٣٧ من ذات الدستور على أن جميع الموضوعات التى لاتندرج فى مجال القانون، تعتبر ذات طبيعة لائحية وقد ترتب على هذا الوضع أن أصبح مجال اللائحة هو الأصل، وأن مجال القانون هو الاستثناء، فالقانون - وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ فى فرنسا - لايمكن إصداره، إلا فى أمر من الأمور التى وردت على سبيل الحصر، وأن سلطان اللائحة، يمتد إلى جميع الأمور التى لم يحجزها المشرع صراحة للقانون.«١» .

حق إصدار لوائح الضرورة :

يحدث أحيانا أن تتعرض الدولة لظروف استثنائية طارئة، تتطلب تدخل سريع لمواجهتها، ومن ثم تتنوع الأوامر والتدابير التى تصدر تبعا للأحداث العارضة.

وقد جرت أغلب الدساتير العالمية على أنه يجوز للسلطة التنفيذية فى الظروف الاستثنائية، والحالات العاجلة التى لاتحتمل التأخير - أن تصدر «مراسيم» لها قوة القانون. وقد نص دستور ١٩٢٣ فى مصر على لوائح الضرورة هذه فى المادة (٤١) منه واعتبرها «قرارات لها قوة القانون»، فنجده ينص على أن «إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان مايوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير، فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، بشرط ألا تكون مخالفة للدستور». كما نصت المادة (٧٤) من دستور ١٩٧١ فى مصر على أن «الرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بيانا إلى الشعب، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذ من اجراءات خلال

(١) د. سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٤٨٠

ستين يوما من اتخاذها لها»(١)، تصبح لها قوة القانون بوجه نهائى، ومع ذلك تبقى من الناحية الشكلية قرارا إداريا ولاتنقلب إلى قانون»(٢).

شروط اللجوء لنظرية الضرورة:

تحرص الدساتير على منح السلطة التنفيذية، سلطة إصدار لوائح الضرورة حتى تتمكن من مواجهة الظروف الاستثنائية، ودرء الخطر عن الدولة وصيانة أمنها، وذلك بشرط توافر الشروط الآتية:

١ـ وجود حالة غير عادية، تستوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير استثنائية ولاتحتمل التأخير، فهنا يعنى ألا يكون هناك خطرا مستقبلا، أو محتمل الوقوع

---

١) تنص المادة (١٦) من الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨ على أنه «إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع المؤسسات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التى تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء مجلس البرلمان والمجلس الدستورى بصفة رسمية. ويحيط الأمة علما بذلك برسالة. ويجب أن يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطة العامة الدستورية من القيام بمهمتها فى أقرب وقت ممكن. ويستشار المجلس الدستورى بشأن هذه الاجراءات، ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولايجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية».

وجدير بالذكر أن دساتير العديد من الدول الافريقية، قد اقتبست من الدستور الفرنسى نص المادة (١٦) سالفة الذكر فنطالع، مثلا، فى دستور جمهورية فولتا العليا، الصادر فى ٣٠ نوفمبر ١٩٦٠، نص المادة ١٩ الذى يقضى بأنه: «فى حالة تهديد مؤسسات الجمهورية تهديدا خطيرا، وكذلك الاستقلال الوطنى أو سلامة أراضى الدولة أو تنفيذ التزاماتها الدولية، يجوز لرئيس الجمهورية اتخاذ الاجراءات الاستثنائية التى تقتضيها هذه الأحوال بعد أخذ رأى الجمعية الوطنية رسميا. ويبلغ رئيس الجمهورية هذه الاجراءات إلى الأمة. وتجتمع الجمعية الوطنية بحكم القانون فى هذه الحالات». وراجع فى المعنى نفسه: المادة ١٣ من دستور جمهورية أفريقيا الوسطى الصادر فى ١٦ فبراير ١٩٥٩ والمعدل فى ١٧ نوفمبر ١٩٦٠، والمادة ٤٧ من دستور جمهورية السنغال الصادر فى ٢٣ سبتمبر ١٩٦٠ والمعدل سنة ١٩٦٣، والمادة ٢٠ من دستور جمهورية الكمرون الصادر فى ٤ مارس ١٩٦٠، والمادة ١٩ من دستور النيجر الصادر فى ٨ نوفمبر ١٩٦٠.

Jean calvez: Aspects politiques et sociaux des pays en voie de d'eveloppment-editions dalloz Paris-1971, P. 71 ets.

٢) للمزيد من التفصيل راجع:

د. عبد الرازق السنهورى ـ مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية ـ مجلة مجلس الدولة ـ ص ٦ ـ ص ١٦.

د. السيد صبرى ـ اللوائح التشريعية ـ ١٩٤٤ ـ ص ٢٠.

د. محمد سامى جمال الدين ـ لوائح الضرورة ـ ١٩٨٢ ـ ص ٩٦.

بعد فترة يمكن الاعداد خلالها لمواجهته أو خطر وهمى أو تصورى ينشأ فى ذهن أو خيال السلطة التنفيذية فعلا . ولاتعد حالة غير عادية حالة إذا كانت قد وقعت فعلا وانتهى»(١). يؤكد ذلك نص المادة (٧٤) من دستور ١٩٧١ التى تنص على أن «..إذا قام خطر ..» فهو يستعمل الفعل الماضى قام. وهذا يقطع فى الدلالة بضرورة أن يكون الخطر قائما وحالا، وأن الخطر المتوقع لايكفى للقول بتوافر شروط هذه المادة.»(٢) .

وهذا شرط موضوعى تقديرى للسلطة التنفيذية، فتستطيع هذه السلطة أن تشرع فى حدود حالة الضرورة وبقدرها، ولها فى هذه الحدود، أن تنسخ تشريعا أقره البرلمان، لكن ليس لها أن تخالف الدستور . وهذا شرط بديهى، فإن التشريع الذى يقرره البرلمان، لايجوز أن يخالف الدستور فمن باب أولى التشريع الذى تصدره السلطة التنفيذية. فلايكون مخالفا له.

٧- أن تكون الظروف الاستثنائية، لايمكن مواجهتها بالاساليب العادية، عن طريق مؤسسات الدولة، طبقا لسلطاتها التى يمنحها لها الدستور ولما كانت نصوص الدستور يكمل بعضها بعضا، لأنها جميعا واجبة التطبيق فإننا نجد المادة (١٤٧) من نفس الدستور تنص على أن إذا «حدث فى غيبة مجلس الشعب مايوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات، تكون لها قوة القانون، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائما، وتعرض على أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ماكان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى

---

(١) د. سامى جمال الدين . الرقابة على أعمال الادارة - مبدأ المشروعية - ص ١٢٠.
د. مزى طه الشاعر - الأيديولوجيات وأثرها فى الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول - الأيديولوجية التحررية . ١٩٨٠ - مطبعة عين شمس - ص ٢٦٠.
(٢) د. يحيى الجمل - مرجع سابق - ص ١٩٣ - ١٩٤.

المجلس اعتماد نفاذها، فى الفترة السابقة، أو تسوية ماترتب على آثارها بوجه آخر».

إن نص المادة (١٤٧) يتناول كيفية مواجهة السلطة التنفيذية، للظروف غير العادية التى قد تحدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان أو فى فترة حل المجلس أو فى جميع أحوال غياب البرلمان على الاطلاق. هذه الظروف غير العادية قد تتضمن خطر داهم، يتطلب لمواجهته أن تمارس السلطة التنفيذية إجراءات، مما يدخل فى اختصاص السلطة التشريعية، التى قد لاتكون منعقدة أولا يمكن انعقادها فى وقت ملائم، لممارسة السلطة المخولة لها، لأنه إذا كانت الاجراءات المطلوبة، مما يدخل فى اختصاص السلطة التنفيذية أصلا، فإنه لامجال لدراسة حالة الضرورة، باعتبار أن السلطة الأصيلة المخولة أصلا، بالاجراءات اللازمة لمواجهة الظروف العادية منعقدة أصلا، لكن المسألة تثار إذا كانت الظروف الاستثنائية، ينبغى مواجهتها، بإصدار مراسيم أو قرارات لها قوة القانون، وليس مجرد إجراءات تنفيذية لقوانين قائمة.«١».

وقد اشترطت أغلب الدساتير ضرورة دعوة البرلمان خلال فترة زمنية محددة وعرض نصوص هذه اللوائح كاملة، ومناقشة البرلمان لما أودع إليه، والتصويت على تلك اللوائح بالموافقة أو الرفض، وفى حالة عدم إقرار البرلمان لها زال ماكان لها من قوة القانون.

ورغم أن لوائح الضرورة، لاتخرج عن كونها ـ من الناحية الشكلية ـ قرارا إداريا تنظيميا، إلا أن الدستور قد منحها قوة القانون بنص صريح فيه، ولكن بصورة مؤقتة ـ وبعد دعوة البرلمان وعرضها عليه، وعدم رفضه القانون. وعلى ذلك إذا كانت هناك وسيلة من الوسائل العادية، تستطيع بها مؤسسات الدولة مواجهة هذه الظروف الاستثنائية، فإنه لايجوز الالتجاء إلى الاجراءات الاستثنائية،

---

(١) [illegible] Traite de droit constitutionnel [illegible] 209)
ـ يحيى الجمل ـ نظرية الضرورة فى القانون الدستورى ـ ص ١٨٠

ولكن إذا كانت هذه الوسائل لايمكنها مواجهة الأخطار، فإنه ينبغى اللجوء إلى نظرية الضرورة وتطبيقها.«١».

٣- وجوب عرض هذه القرارات على البرلمان، فإذا كان غائبا دعى إلى اجتماع غير عادى. وتعرض عليه هذه اللوائح.

والمقصود بالعرض، ليس مجرد تقديم بيان بما قامت به السلطة التنفيذية من إجراءات، بل يجب إيداع نصوص اللوائح والأعمال ذاتها فى البرلمان. والعرض يتجاوز عملية الايداع بكثير، فمناقشة البرلمان لما أودع لديه، لاتكون إلا إذا وجدت النصوص الأصلية، التى تشتمل كافة التفاصيل.«٢».

والبرلمان إذا دعى فى فترة التأجيل، دعى إلى دور عادى، أما فى حالة حل البرلمان، يكون فى هذه الحالة غير موجود، فلاتتسنى دعوة البرلمان فورا، لا إلى دور عادى ولا إلى دور غير عادى.

وقد جرى العمل فى انجلترا، أنه إذا اتخذت إجراءات استثنائية اقتضتها حالة الضرورة، أن يصدر بعد انتهاء حالة الضرورة هذه مايسمى بقانون التضمينات bill of indemnity، ليبرئ السلطة التنفيذية من المسئولية، عما اتخذته من إجراءات، وحدث فى فرنسا أن أصدرت الحكومة فى غيبة البرلمان، مراسيم تشريعية، اقتضتها الضرورة، فأصدر البرلمان بعد ذلك، سلسلة من القوانين فى ٣٠ من مارس سنة ١٩١٥ وفى ٣ من أغسطس سنة ١٩١٥ نص فيها على أن هذه المراسيم التشريعية التى صدرت فى حالة الضرورة يقرها البرلمان بتشريع ليصبح لها قوة القانون من تاريخ صدورها، فيجاز مرسوم الضرورة بقانون من قوانين الاجازة أو الاقرار «٣» loi de rectification ou du confirmation.

فإذا توافرت هذه الشروط، ظل لتشريع الضرورة قوته القانونية بوجه نهائى. ولايجوز إلغاؤه إلا بقانون يقرره البرلمان أو بمرسوم له قوة القانون.

---

١) د. سامى عبد الحميد ـ مرجع سابق ـ ص ١٣٩.
٢) د. سامى عبد الحميد ـ مرجع سابق ـ ص ١٣٩.
٣) د/ عبد الرازق السنهورى ـ مرجع سابق ـ ص ١٢.
د/ رمزى الشاعر ـ مرجع سابق ـ ص ٢٤٠.

لكن إذا اختل أحد هذه الشروط، بأن لم يدع البرلمان إلى اجتماع غير عادي، أو دعي ولكن لم يعرض عليه التشريع في أول اجتماع، أو عرض التشريع ولكن رفضه البرلمان، فإن المشرع الدستوري، يتولى تحديد الآثار المترتبة على عدم التزام الحكومة بالعرض. فقد ينص على بطلان أعمال الضرورة بأثر رجعي، أو سقوطها بالنسبة للمستقبل فحسب، وقد يكتفي بالنص على زوال مالهذه الأعمال من قوة القانون، إما بأثر رجعي أيضا وإما بالنسبة للمستقبل فقط. وقد يسمح في حالات أخرى بأن يترك تحديد هذه الآثار للمجلس النيابي، ليقرر مايراه مناسبا في هذه الحالة.«١» .

ثانيا الظروف الاستثنائية:

يؤدي لجوء رئيس الدولة إلى السلطات الاستثنائية التي يمنحها له الدستور، لمواجهة الحالات غير العادية إلى أن يصبح رئيس الدولة هو المباشر الأساسي للوظيفة التشريعية إلى المدى الذي يراه ضروريا لمواجهة الظروف الاستثنائية.«٢» .

وبالتالي فهو يملك سلطة التشريع بموجب مراسيم تنظيمية أو قرارات لها قوة القانون.

هذه المراسيم أو القرارات ينبغي أن تحوي إجراءات سريعة تساعد على تخطي الأزمة، والعودة بالبلاد إلى الظروف الطبيعية.

ويلاحظ أن نص المادة (١٦) من دستور فرنسا سنة ١٩٥٨ قد تضمنت أنه لايجوز لرئيس الدولة حل (الجمعية الوطنية) السلطة التشريعية أثناء استعمال رئيس الدولة للسلطات الاستثنائية، التي يخولها له نص المادة (١٦) إلا أن نص المادة (٧٤) في دستور مصر المقابلة للمادة (١٦) من دستور فرنسا. لم تتعرض لهذا القيد. وبالتالي فإن لرئيس الدولة في مصر أن يلجأ إلى حل البرلمان دون

---

١) د. سامي عبد الحميد ـ مرجع سابق ـ ص ١٤٠.

٢) G.vedel: Droit constitutionnel et Institutions politiques–1958.p. 856.
lepresidant est detenteur des tous les pouvoirs de l'etat.

مراعاة للاجراءات المنصوص عليها فى المادة (١٣٦). وهى مسألة محل نظر، وتتطلب تعديل الدستور، بإضافة هذا القيد، حتى لايجمع رئيس الدولة فى يده الوظيفتين (التشريعية والتنفيذية). وحتى لايتوسع فى تطبيقه لهذه المادة، عند أى أزمة طارئة، يستغلها فى حل الهيئة التشريعية، حتى يجمع فى يده السلطتين التشريعية والتنفيذية معا. وإن كانت المادة ٧٤ قد تطلبت عرض الأمر على الاستفتاء الشعبى، فإنه كان ينبغى أن يكون العرض على الهيئة التشريعية التى تدعى للانعقاد إلا إذا كانت غير موجودة أساسا، وهنا يجب عرض كافة الاجراءات عليها عند أول انعقاد لها على النحو الوارد بالمادة (١٤٧) من نفس الدستور.

مجلس منتخب

Assemblée Élue

قد يتكون البرلمان من مجلس واحد منتخب من الشعب أو من مجلسين، ويشترط أن يكون أحد المجلسين على الأقل منتخب من الشعب وفى النظام البرلمانى تتعدى وظيفة البرلمان التشريع، إلى مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها على أعمالها، وإسقاطها عندما يرى ضرورة ذلك.

وعلى ذلك فالمجالس المنتخبة، تقوم فى النظام البرلمانى، بأعمال ثلاثة، يمكن تمييز كل منها عن الأخر.

الأول: التشريع، أى وضع القواعد العامة التى تطبق على الجميع.

الثانى: إقرار الضرائب، وجميع المسائل المالية الأخرى التى هى فى الأصل سبب نشأة النظام النيابى نفسه.

الثالث: رقابة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها عليها، وإسقاط الوزارة بحرمانها من ثقة المجلس.

يتولى القيام بممارسة هذه السلطة هيئة تتكون من مجلسين، وتختلف تسمية المجلسين، باختلاف الدساتير المختلفة، فقد يسمى المجلس الأول مجلس النواب أو مجلس الشعب. والحكمة من تكوين السلطة التشريعية عادة من مجلسين ترجع إلى أسباب تاريخية، فالمعروف أن أقدم دولة برلمانية فى التاريخ الحديث هى انجلترا، حيث يتكون البرلمان من مجلسى اللوردات، ومجلس العموم، ويمارس البرلمان عمله بحيث تسود إرادة مجلس العموم أخيرا، وينتخب هذا المجلس بوساطة جميع البالغين من الشعب، أما مجلس اللوردات، فيتكون من رئيس للأساقفة، وأربعة وعشرين أسقفا، وحوالى سبعمائة نبيل يتوارثون ألقابهم وعضوية مجلس اللوردات، هذا بالاضافة إلى تسعة من رجال القانون، وعدد من النبلاء لمدى الحياة ولا تورث ألقابهم.

ويلاحظ أن مجلس اللوردات مهما يكن الأمر ليس له أن يعدل أو يرفض قانونا ماليا مثل قانون يتعلق فقط بزيادة الضرائب أو بفتح اعتماد إضافى للوزارات.

ورئيس مجلس العموم هو الذى يقرر ما إذا كان مشروع القانون المعروض ذا صبغة مالية أم لا.

وإذا ثار نزاع بين المجلسين بشأن مشروعات القوانين الأخرى، ولم يمكن فضه باتفاقهما، فإن مجلس العموم يملك والحال هذه أن يقر مشروع القانون، مثار النزاع، بعد مرور سنة، فيصبح قانونا نافذا رغم اعتراض مجلس اللوردات.«١»

ويرجع سبب رجحان كفة مجلس العموم إلى أنه منتخب بمعرفة هيئة الناخبين.

ولذلك يعتبر مجلس العموم هو صاحب الوظيفة التشريعية بالمعنى الحقيقى. لتقلص اختصاصات مجلس اللوردات فى هذا الصدد منذ عام ١٩١١ وعدم مباشرة الملك لحق الاعتراض على القوانين من الناحية الواقعية.«٢»

تطور دور السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى:

رأينا فى النظام البرلمانى التعاون والتوازن فى السلطة والاختصاصات بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية.

لكن الآونة الأخيرة شهدت تطورا أدى إلى تقوية نفوذ السلطة التنفيذية إذا ما قورن بالسلطة التشريعية، فدستور مثل دستور فرنسا الصادر سنة ١٩٥٨، قد أصبح الدور الفعال فى السلطة التنفيذية لرئيس الدولة رغم احتفاظها بثنائية السلطة التنفيذية، فقد منح هذا الدستور لرئيس الدولة حق رسم السياسة العامة

١) ميشيل ستيوارت - نظم الحكم الحديثة - ترجمة أحمد كامل - مراجعة د. سليمان الطماوى - الألف كتاب - رقم ٤٢٢ - ص ٣٦ ومابعدها.
٢) د. محسن خليل - القانون الدستورى والنظم السياسية - بالاشتراك مع د. عبد الحميد متولى - د. سعد عصفور - القسم الثانى - ص ١٨٠.

للدولة، وما الوزير الأول والوزراء، إلا أداة تنفيذية للسياسة التى قام بوضعها الرئيس، بعد أن كانت الوزارة هى التى تتمتع بهذا الدور، فى النظام البرلمانى التقليدى الذى كان يسود فرنسا، فيما قبل.

وذلك رغم أن الوزارة هى المسئولة أمام الجمعية الوطنية، تبعا للنظام البرلمانى، ومسئولية الوزارة، تتقرر رغم استقلال رئيس الجمهورية، برسم السياسة العامة للحكومة.

ولرئيس الجمهورية حق حل الجمعية الوطنية (السلطة التشريعية)، حتى بدون موافقة الوزارة، وهو شرط جوهرى فى النظام البرلمانى. مع سلطته فى استعمال السلطات الاستثنائية الواردة فى المادة (١٦) من الدستور. بمل ء إرادته. وبدون حاجة إلى موافقة مجلس الوزراء «١».

وعلى وجه العموم فإن اختيار رئيس الوزراء من زعماء حزب الأغلبية فى البرلمان، يجعل له السيطرة على السلطة التشريعية، واختيار رئيس الدولة بالانتخاب الحر المباشر، بمعرفة هيئة الناخبين، يجعل الرئيس فى وضع متميز بالنسبة لأعضاء الهيئة التشريعية، الذين يتم انتخابهم عن طريق دوائرهم الانتخابية، مما يجعله فى مركز أدبى يعطيه قوة تجعله يتفوق على قوة البرلمان. هذا بالاضافة لسيطرة السلطة التنفيذية على الوسائل الحديثة للاعلام مما يزيد نفوذها وأثرها على الرأى العام«٢».

---

١) د. محسن خليل - النظم السياسية والدستور اللبنانى - ١٩٧١ - دار النهضة العربية - ص ٤٠٠ - ٤٠٢.

د. ادمون رباط - الوسيط فى القانون الدستورى العام - جـ ١ - الدول وأنظمتها - طـ ٢ - ص ٣٩١

٢) للمزيد من التفاصيل راجع د/ رمزى ساعر - مرجع سابق - ص ٢٠٢ ومابعدها والمراجع العديدة التى أشار إليها سيادته من هذا الشأن

النظام الرئاسي

لقد رأينا فى النظام البرلمانى، الفصل المرن بين السلطات، وذلك لوجود نوع من التعاون بين مختلف سلطات الدولة. إلا أن بعض الدول تطبق الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات، وذلك بالفصل الكامل والاستقلال المطلق بين السلطات، حيث تنفرد كل سلطة بممارسة وظائفها باستقلال عن السلطات الأخرى.

ويتجلى ذلك بأجلى صوره فى النظام الرئاسى. ويعتبر دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر سنة ١٧٨٧ من أقدم النظم الرئاسية فى العالم.

ورغم أنه من المؤكد أن الأمريكيين، وإن حملوا السلاح للتخلص من الوصاية الانجليزية، إلا أنهم أرادوا الاستفادة من التجربة السياسية الانجليزية، لذلك كان اهتمام الدستوريين الأميريكيين بوضع نظام سياسى يحد بفعالية من تسلط السلطة السياسية على المواطنين. نتيجة لذلك كانوا حذرين من كل السلطات، فقد استاءوا من برلمان لندن (ذى القوانين التى لاتطاق)، مما جعلهم حذرين من السلطة التشريعية، ومن السلطة التنفيذية، للذكريات السيئة التى تركها الحكام الاستعماريين، الممثلين من الملك.

من ذلك فإن الوضع الطبيعى دفع واضعى الدستور الأمريكى إلى السعى لاقامة توازن تام، بين مختلف السلطات، بحيث يحد بعضها بعضا.

هذه هى النظرية الشهيرة (الكبح والتوازن) المعروفة تماما فى الولايات المتحدة الأمريكية.

هذا بالاضافة لتأثير الفلاسفة الأوروبيين فى القرن الثامن عشر على مؤسسى الدستور الأميركي، فقد عرفوا استنتاجات مونتسكيو، مع بسطهم لهذه الأفكار بواقعية، مما طبع فصل السلطات بالصلابة، وفهموا فصل السلطات السياسية على أنه مواز لفصل الوظائف: فللبرلمان حق التشريع وللحكومة مهمة تنفيذ القوانين، وبالتالى تولي الحكم وتنفيذ القوانين مع منح ثقة اجمالية للسلطة

التنفيذية لمدة محدودة.«١»

نتيجة لهذه الاعتبارات، ظهر الدستور الأمريكى مغايرا للنظام الدستورى البريطانى، متضمنا فروقا كبيرة وعديدة فى تطبيقات النظام البرلمانى، بما يتفق مع ظروف الولايات المتحدة، ومطبقا لنظام الفصل بين السلطات.

أهم خصائص النظام الرئاسى

كما يطبق النظام البرلمانى، مبدأ الفصل بين السلطات، يطبق النظام الرئاسى، نفس المبدأ، فما هى أهم خصائص النظام الرئاسى، التى يتميز بها. وهذا مانوضحه فى النقاط التالية:

أولا : فردية السلطة التنفيذية.

رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية فى نفس الوقت بحيث يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة السلطة التنفيذية«٢». ولا ينتخب من السلطة التشريعية، بل يتم انتخابه من الشعب، وهكذا فإن ولايته المستمدة من انتخاب شعبى عام تتيح له التمتع بسلطات قوية ونفوذ كبير إزاء السلطة التشريعية التى ينتخبها الشعب أيضا ولاتترتب على الرئيس مسئولية أمام السلطة التشريعية، إلا على الصعيد الجنائى، فلا مسئولية سياسية أمامها. وهذا يعنى أنه مهما بالغ الرئيس فى استخدام سلطاته ومهما كان غير مرغوب فيه، فليس من وسيلة لتقرير عزله أو التخلص منه، ولو صوتت على ذلك بالاجماع. إلا أنه يحق للبرلمان أن يقرر توجيه اللوم إلى سياسة رئيس السلطة التنفيذية، دون أن يؤثر ذلك فى سلوكه السياسى واتجاهه.«٣».

---

١) أندريه موريو - مرجع سابق ت ص ٢٩٨ ومابعدها.
د. سعاد الشرقاوى - النظم السياسية فى العالم المعاصر - النهضة العربية - ١٩٧٦ - ص ١٨٢
٢) Haurio et Gicquel: Droit constitutionnel et Institution politiques-1980-p198
٣) د. محسن خليل - وآخرون - مرجع سابق ت ص ٢٥١.

ويرجع عدم المسئولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية إلى مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، حيث لاتستطيع إحدى السلطات عزل السلطة الأخرى مع أن قاعدة عدم المسئولية هذه لاتتفق مع المبدأ القائل حيث توجد السلطة، توجد المسئولية.

وقد ذهب جانب من الفقه«١»، إلى أن المسئولية السياسية لرئيس الدولة، وإن كانت لاتظهر أمام السلطة التنفيذية، فإنها تظهر أمام الشعب، إذا ما رغب رئيس الدولة فى أن تنتخبه هيئة الناخبين لفترة رئاسة أخرى، ففى هذه الحالة فإن هيئة الناخبين، تعيد تقييم أعمال رئيس الدولة خلال فترة رئاسته السابقة، وأسلوب ممارسته لمهام وظيفته. فإذا لم يوافق الشعب على اعادة انتخابه، عدل عنه ووضع ثقته فى غيره«٢».

فهذا يعنى عدم الموافقة على الأعمال والتصرفات السابقة لرئيس الدولة، وبالتالى إدانة سياسته. أما فى حالة إعادة انتخابه فهذا يعنى تأييد سياسة رئيس الدولة«٣».

وقد انتقد رأى فى الفقه«٤» هذا الاتجاه وذلك لسببين:

(١) أن مسئولية رئيس الدولة هنا هى مسئولية مرتبطة بفترة زمنية

---

١) Haurio et Gioquel: Droit constitutionnel et institutions politiques- 1980-981.

٢) د. أنور الأهوانى ـ رئيس الدولة فى النظام الديمقراطى ـ ص ٨٨٤.

د. محمد مرسى على ـ المسئولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة ـ ١٩٨٧ ـ ص ٤٦٢.

٢) يظهر أثر المسئولية السياسية واضحا فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث تمارس هيئة الناخبين رقابتها السياسية وتقييمها لتصرفات الرئيس خلال فترة رئاسته، وعدم إعادة انتخاب عدد كبير من الرؤساء عقب انتهاء فترة ولايته الأولى، فمنذ سنة ١٩٦١، لم يوجد رئيس أتم ولايتين كاملتين (٨ سنوات)، فقد اغتيل كيندى خلال فترة رئاسته الأولى، وجونسون أتم باق مدة رئاسة كيندى، وانتخب لفترة رئاسة واحدة، واضطر نيكسون إلى الاستقالة خلال فترة رئاسته الثانية، لتورطه فى فضيحة ووترجيت، وأتم جيرالد فورد باق فترة رئاسة نيكسون، ولم ينتخب لمسلكه فى فضيحة ووتر جيت، فى حين أتم رونالد ريجان فترة ولايته للمرة الثانية.

د. عبد الله ناصف ـ مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية فى الدولة الحديثة ـ دار النهضة العربية ـ ١٩٨١ ـ ص ١٦٤.

د. محمد مرسى على ـ مرجع سابق ـ ص ٤٦٢.

٤) Michel Belancer contribution a l'etude de la responsabilite politique duchef de l'etat Revue de woit publi que, 1979, P 1276.

محددة، فى النظم التى لاتجيز نظمها الدستورية انتخاب رئيس الدولة لأكثر من مرتين، لأن هذه المسئولية لن تثار بعد انتهاء فترة رئاسته الثانية.

(٢) أن الشعب لن يستطيع أن يبدى رأيه بحرية فى تصرفات رئيس الدولة، لاحتمال تزوير إرادته، ومن ثم فلا محل لاثارة المسئولية السياسية لرئيس الدولة فى ظل تزوير الارادة الشعبية.

ويرى جانب من الفقه «١». أن القول بأن المسئولية السياسية لرئيس الدولة ستكون موقوتة بأجل معين، إذا كان ينطبق على الدول التى لاتجيز دساتيرها انتخاب رئيس الجمهورية لأكثر من مرتين، فإن هناك دول لاتضع حدا لعدد مرات انتخاب رئيس الدولة، وبالتالى فإن المسئولية السياسية لرئيس الدولة أمام الشعب، سوف تنشأ كلما رغب رئيس الدولة فى إعادة انتخابه رئيسا للدولة. أما عن تزوير إرادة الناخبين، فإن ذلك لايكون قائما إلا فى الدول المتخلفة المغلوبة على أمرها. أما الدول الديمقراطية، فإن هذا الاحتمال لايكون واردا على الإطلاق.

ونحن نؤيد هذا الرأى فالدول المتمرسة على ممارسة الديمقراطية، يتمتع فيها الشعب بوعى سياسى ودستورى مستنير، يمكنانه من رقابة تصرفات رئيس الدولة بصفة مستمرة، كما أن التقدم العلمى فى أجهزه الاعلام لهذه الدول تضع تصرفات رئيس الدولة أمام الرأى العام الفعال، الذى يتمتع بقوة تأثير كبيرة على رؤساء هذه الدول بالاضافة إلى التكتلات الحزبية المنظمة المتماسكة قوية البنيان وقوى الضغط الموجودة بها، مما يحد من تصرفات رؤساء الدول، وعدم جنوحهم بعيدا عن السياسة العامة التى وعدوا بها هيئة الناخبين عند انتخابهم. خاصة أن هذه الدول يوجد بها مراكز استطلاع إتجاهات الرأى العام بين صفوف الجماهير بصفة مستمرة وتعمل على تحليلها ودراستها، وبالتالى اتخاذ الخطوات التنفيذية

---

(١) أ.د. عمرو فؤاد أحمد بركات. المسئولية السياسية لرئيس الدولة فى الأنظمة الدستورية المقارنة ـ ١٩٨٤ ـ ص ١٨

لتحقيقها، ورغم ذلك فإنه عند انتهاء فترة الرئاسة تدلى هيئة الناخبين برأيها النهائى فى رئيس الدولة، سواء بالايجاب فتعيد انتخابه أو بالسلب فتحجب ثقتها عنه وتمنحها لغيره، مما يؤدى فى النهاية إلى كفالة استقرار أسس وقواعد الديمقراطية.

ولكن للبرلمان اتهامه ومحاكمته، إذا كان عمله يشكل جريمة الخيانة أو الرشوة أو غيرها من الجرائم والجنح الخطيرة. ومن أهم أحداث الحياة السياسية فى الولايات المتحدة الأمريكية فى الأعوام الأخيرة، قضية ووتر جيت، حيث اضطر الرئيس ريتشارد نيكسون إلى الاستقالة من منصبه فى ١١ أغسطس سنة ١٩٧٤، بعد أن صوت البرلمان الأمريكى فى ٢٨ يوليو سنة ١٩٧٤ على أن تسير اجراءات المحاكمة البرلمانية فى طريقها، إثر تورطه فى فضيحة ووتر جيت، والتى ثبت تورط أشخاص ينتمون إلى المنظمة التى تدير الحملة الانتخابية له، وخلفه الرئيس فورد الذى أصدر عفوا شاملا عن المخالفات التى ارتكبها نيكسون فى الفترة من ١٩٦٩ إلى ١٩٧٤(١).

ثانيا : عدم وجود مجلس وزراء

لايوجد فى النظام الرئاسى مجلس وزراء متضامن يهيمن على مصالح الدولة وله إرادة جماعية فى البت والتقرير، بحيث تتخذ قراراته بأغلبية أعضائه، على النحو المعروف فى النظام البرلمانى، فليس للوزراء أن يجتمعوا ويصدروا أى

(١) Huriou et gicquel: op. cit. p 518.
Roberts-hirschfield: selection/Election-Aldin publishing company. New York. 1982, P. 28.

د. أحمد شوقى - الرئيس فى النظام الدستورى للولايات المتحدة - ١٩٨٠ ت ص ٥٨٨ ت ٥٩١.
د. عبد الله ناصف - مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية فى الدولة الحديثة - دار النهضة العربية - ١٩٨١ - ص ١٦٤.
د. البرت ساى، جون آلومز - مريت باوند - أسس الحكم فى أمريكا - ترجمة محمد محمد فرج - مكتبة غريب - ١٩٨٠ - ص ٢١١.
برنارد شفارتز - القانون فى أمريكا - ترجمة المستشار ياقوت العشماوى - دار المعارف - ص ٣٢٢.
د. سعاد الشرقاوى - النظم السياسية فى العالم المعاصر - النهضة العربية - ١٩٧٦ - ص ٢١٦.
د. محمد مرسى - مرجع سابق - ص ٤٦٧.

قرارات مستقلة عن رئيس الجمهورية، لانفراد هذا الأخير بالسلطة الحقيقية الفعلية فى هذا الخصوص

فإذا اجتمع الرئيس بوزرائه. فإن ذلك إنما يكون لمجرد التشاور والمداولة بحيث ينفرد وحده بالرأى النهائى القاطع فى الموضوعات محل هذه المداولة، ذلك أن واجبات الوزراء تتلخص فى إعانة الرئيس فى تسيير أمور الدولة الادارية لا السياسية. وهذا مايفصح عنه الرئيس الأمريكى ولسن فى قوله «عند التحليل يتبين لنا أن الوزارة هيئة إدارية لاسياسية، إذ لايستطيع الرئيس أن يدير بنفسه دفة الأعمال العادية، ولهذا فهو مضطر إلى تعيين من يقوم مقامه من الرجال ذوى القدرات فى القانون والادارة، حتى يعتمد عليهم فى إدارة الأعمال العادية للحكومة. وأن استشارة الرئيس لوزرائه، تعتمد على ثقته فى حسن رأيهم وخبرتهم بأحوال الدولة الاجتماعية والاقتصادية وقدرتهم على الادارة، وليس لمعرفتهم الدقيقة بأسرار السياسة ولذا فهو يعمل بمشورتهم فى النواحى الادارية، أكثر من تقرير برنامج الدولة السياسى، فهم ليسوا من وجهة نظره موظفين سياسيين بالمرة »(١). وهذا مايوضحه موقف الرئيس الأمريكى لنكولن الذى جمع وزرائه السبعة وعرض عليهم مسألة، وجاء رأى الوزراء السبعة مخالفا لوجهة نظر الرئيس وهنا ذكر الرئيس لنكولن عبارته الشهيرة «سبعة أصوات بالرفض صوت واحد بالقبول الأغلبية للرأى الأخير» أى أن رأى الرئيس يتغلب على آرائهم جميعا، مما يدل لى أن اجتماعات الرئيس بالوزراء لاتعبر عن وجود مجلس للوزراء، فهى مجرد اجتماعات للمشورة والمداولة، أما سلطة البت والتقرير النهائى، فهى لرئيس الدولة وحدة ينفرد بها حتى لو تعارض رأيه، مع آراء جميع وزرائه. فالوزارة لايعدو أن يكون دورها مجرد دور استشارى. وعلى العموم فرأى الوزراء يزداد شأنه أو يقل، حسب رغبة الرئيس، فمن الرؤساء من يتأثرون إلى حد بعيد

(١) ودرو ولسن ـ الحكومة الدستورية فى الولايات المتحدة الأمريكية ـ ترجمة وديع ضبع ـ ١٩٢٤ ـ مطبعة رمسيس ـ القاهرة ـ ص ٨٤.

بآراء وزرائهم، ومنهم من لايعرهم أى اهتمام«١»

ثالثا : خضوع الوزراء لسياسة الرئيس :

إن الرئيس هو الذى يعين الوزراء، وهم غير مسئولين إلا أمامه، ويختص رئيس الدولة بوضع السياسة العامة للحكومة الواجبة الإتباع حتى ضد إرادة وزرائه جميعا.

والوزراء هم مجرد عمال الرئيس، فهم مجرد سكرتيرين يعملون على تنفيذ إرادته وسياسته. فهم أداة يعملون على تنفيذ سياسة الرئيس، فليست لهم سياسة مستقلة، ولايشكلون مجلسا وزارياCabinet، وليس لنصائحهم أو آرائهم قيمة قانونية، بل قيمة سياسية فقط«٢».

وكما يكون لرئيس الدولة الحق فى اختيار وزرائه.«٣» . فإن له إقالتهم

---

١) د. حميد الساعدي - الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة فى النظام الرئاسى - ١٩٨١ - ص ١٥٤ - ١٥٥.

٢) عزل الرئيس جاكسون وزيرين للمالية لعدم قبولهما تنفيذ سياسته المالية. كما عزل الرئيس ولسن أحد الوزراء، لأنه حاول أثناء مرض الأول جمع زملاءه للاتفاق معهم على خطة عامة للعمل، فما كاد الرئيس يسترد صحته حتى عزله، وبرر أسباب عزله له، حيث قرر «إنى أعزلك لأنك حاولت أن تطبق سياسة غير سياستى، وبحسب الدستور، فإن سياستى هى التى يجب أن تسود».
راجع موريس دوفرجية - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - ص ٢٥١.
د. السيد صبرى - مبادئ القانون الدستوري - ١٩٤٩ - ط ٤ - مكتبة عبد الله وهبه - ص ١٧٨.

٣) يشترط دستور الولايات المتحدة الأمريكية، الحصول على مشورة ونصيحة مجلس الشيوخ، عند تعيين الوزراء، وإن كان العرف الدستورى قد جرى على عدم اعتراض الشيوخ على تعيينات الرئيس الوزارية، انطلاقا من تقليد يطلق عليه «مجاملة الشيوخ «senatorial courtesy» د. حميد الساعدى - مرجع سابق - ص ١٤٤. ونتيجة لذلك نجد أن اتجاه أغلب الدساتير فى أمريكا اللاتينية التى تتبع النظام الرئاسى تميل إلى حصر سلطة تعيين وإقالة الوزراء برئيس الجمهورية دون النص على وجوب مصادقة مجلس الشيوخ على ذلك، بسبب عدم ممارسة الأخير لهذه السلطات بجدية، فى الدساتير التى تنص على ذلك. وعليه فالفقرة الثانية، من المادة ١٩٠ من دستور فنزويلا تنص على أن رئيس الجمهورية هو الذى يعين الوزراء ويقيلهم». وفى نفس الاتجاه نجد دستور البرازيل. وأيضا الجمهورية التونسية حيث يتولى رئيس الدولة صلاحية تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم ورئاسة مجلس الدولة. ولم يعرف النظام السياسى التونسى منصب الوزير الأول إلا فى سنة ١٩٦٩. وقد نص القانون الدستورى رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٦ على أن «يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول، كما يعين بقية أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول. ورئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء، وله أن ينهى مهام الحكومة أو عضو منها تلقائيا أو باقتراح من الوزير الأول»

بلا قيد أو شرط. فأمر عزل الوزراء، هو أمر معلق على إرادة الرئيس، فإن المسئولية الوزارية الفردية لكل وزير على حدة تتقرر أمام الرئيس وحده، الذى له أن يحاسب كل منهم عن أعمالهم، ويعزله من منصبه الوزارى إذا مارأى ذلك «١» دون الرجوع إلى الهيئه التشريعية على نحو مايحدث عند التعيين فى بعض الدول.

ومهمة الرئيس لاتقتصر على تنفيذ القوانين فحسب، بل تشمل بداهة صيانة الحقوق والأوضاع التى تكفلها وحماية النظام الاجتماعى ضد أى اعتداء أو اخلال «٢».

ويباشر رئيس الدولة تلك الاختصاصات بواسطة الاداريين الذين يعملون تحت توجيهه وإشرافه، وقد أكدت لجنة هوفر سنة ١٩٣٩ أن الرئيس لايستطيع أن يقوم بالأعباء الملقاة على عاتقه وحده، خاصة بعد أن تطورت هذه الأعباء والمهام واتسمت بالصعوبة والتعقيد، مما يحتم وجود جهاز إدارى، يعاونه فى الادارة، وحتى يصبح هذا الجهاز بمثابة «أيد وآذان وعيون إضافية لرئيس الجمهورية، وبالضرورة أن تعيين هؤلاء الاداريين، يتم نتيجة مقدرتهم على الوفاء باحتياجات الرئيس والتكلم بلغته مما يضفى أهمية كبيرة على الاداريين. حتى أن بعض الكتاب يقولون أن الادارة أصبحت الآن السلطة الرابعة فى الحكومة، تشارك مع الرئيس والبرلمان فى رسم السياسة الرئيسية للدولة «٣».

ويتأثر الجهاز الادارى إلى حد كبير بشخصية الرئيس، هذا مادفع أحد الكتاب الأمريكيين إلى وصف السلطة التنفيذية بأنها «أشبه بالحرباء تستمد لونها من سمة وشخصية الرئيس «٤».

---

١) د. محسن خليل وآخرون - مرجع سابق - ص ٢٤٧ - ٢٤٩.

٢) د. سعد عصفور - رئيس الولايات المتحدة الأمريكية - مجلة الحقوق التى تصدرها كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية - العددان الثالث والرابع - يوليو - ديسمبر ١٩٥٠ - ص ٢٤٠.

٣) د. حميد الساعدى - مرجع سابق - ص ١٢٣ - ١٢٤ والمراجع التى أشار إليها فى هذا الصدد.

٤) أشار إليه - د. حميد الساعدى مرجع سابق - ص ١٢٢ - ١٢٣. نقلا عن
-ratler "I.M." "National security advice tousprosidents" some lessons from thirty
. years world politics January, 1977 No. 2. vol xxix. p 143

Like chameleon taking its colour from the character and personality of the president

رابعا : توازن السلطتين التشريعية والتنفيذية :

يتمتع البرلمان والسلطة التنفيذية بسلطات متوازنة على النحو التالى:

(١) السلطة التشريعية :

مقابل السلطات الواسعة لرئيس السلطة التنفيذية، يتمتع البرلمان بسلطات تضمن استقلاله كسلطة تشريعية تختص بسن التشريعات ومناقشتها، ويكون لها أن تمارس هذا الاختصاص طبقا للدستور، وليس لرئيس السلطة التنفيذية حل السلطة التشريعية، ولا انهاء الدورة التشريعية، ولايجوز أن يجمع الوزراء بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان، فلا يمكن أن يكون الوزراء أعضاء فى البرلمان، ولا يحق لهم دخول البرلمان بصفتهم الوزارية، أو الاشتراك فى جلساته، أو فى الاقتراع على القوانين، وإن جاز لهم الاتصال بلجان البرلمان«١». وهذا بالاضافة إلى أن لهم أن يشهدوا جلساته بصفتهم زائرين، شأنهم فى ذلك شأن الجمهور تماما«٢».

كما يلتزم رئيس السلطة التنفيذية، بأخذ موافقة البرلمان، للقيام ببعض التصرفات الداخلة فى اختصاصه، مثل تعيين السفراء والقناصل وكبار العاملين الذين لم ينظم تعيينهم الدستور أو القوانين.

وتمتلك السلطة التشريعية تأثير على السلطة التنفيذية، عن طريق التصويت على قوانين الميزانية، التى تمثل عصب إدارة الشئون العامة للدولة، وبالتالى فإن تصرفات السلطة التنفيذية تكون خاضعة لرقابة وموافقة السلطة التشريعية، عن طريق الايرادات والنفقات التى يلزم الحصول على موافقة السلطة التشريعية عليها.

---

١) د. رمزى طه الشاعر وأثرها فى الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول - الايديولودية المعاصرة - مطبعة جامعة عين شمس - ١٩٨٨ - ص ٩٠.

٢) د. سليمان الطماوى - السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الاسلامى - دراسة مقارنة - ١٩٧٩ - دار الفكر العربى - ص ٤٧٦

هذا بالاضافة إلى أنه وإن كانت الدساتير تمنح القيادة العليا للجيوش لرئيس السلطة التنفيذية وفقا لطبيعة الأشياء، فإن دورها هنا هو العمل أكثر من الخوض في المناقشات «١». ومع ذلك فإن السلطة التشريعية، هي التي توافق على ميزانية هذه الجيوش من جهة، ومن ناحية أخرى، فإن حق اعلان الحرب تحتفظ به السلطة التشريعية لنفسها.

(ب) السلطة التنفيذية :

رغم الاختصاصات التي يخولها الدستور للسلطة التنفيذية في مجال التنفيذ، فإنها تشترك مع السلطة التشريعية في بعض الأعمال التي تدخل في اختصاص الهيئة التشريعية. من ذلك.

١. حق اقتراح القوانين : participation a l'initative des lois :

لرئيس الدولة أن يشارك في اقتراح القوانين، وقد تكون هذه المشاركة بصورة مباشرة، أو بصورة غير مباشرة.

أما الصورة غير المباشرة، كأن يعهد الرئيس إلى أحد أعضاء حزبه، أن يقدم مشروع القانون الذي يريده، أو الذي يعده له مكتب رئيس الجمهورية.

أما الصورة المباشرة، فهي عن طريق رسائل يوجهها إلى البرلمان، يلفت فيها النظر إلى مواضيع معينة، تتضمن الخطوط العريضة لسياسته التي سوف يتبعها، محاولا اشراك البرلمان فيها لنقلها من مجال التخطيط إلى مجال التطبيق «٢». دون فرض رأيه عليه بالموافقة، إنما يعتمد في ذلك على مساندة الرأي العام له، بسبب الدعاية التي تحيط بالرسالة. ولذلك يلزم دستور الولايات

---

١) مونتسكيو ـ الكتاب الحادي عشر ـ الفصل السادس.

٢) د. عمر حلمي فهمي ـ الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ـ ١٩٨٠ ـ دار الفكر العربي ـ ص ٥٨. والمراجع التي أشار إليها سيادته

المتحدة رئيس الدولة فى المادة ٣/٢ على «أن يفيد الكونجرس من آن لآخر بأحوال الاتحاد»«١» .

وتلعب شخصية رئيس الدولة دورا بارزا فى مدى تأثر البرلمان بسلوكه للطريق المباشر فى اقتراح القوانين من ناحية وبمدى تماسك البرلمان من ناحية أخرى«٢» .

إن السلطات والنفوذ الواسع التى يخولها النظام الرئاسى لرئيس الدولة، إذا صادفت رئيسا قويا، فإنها تكون مؤثرة، خاصة إذا وجدت أمامه سلطة تشريعية ضعيفة، مكونة من برلمان مفكك، فإن سلطة اقتراح القوانين، تصبح خطرا يمثل تدخلا فعالا للرئيس فى شئون البرلمان، حتى ولو لم ينص عليها صراحة فى الدستور، أو يتصف بها النظام الرئاسى، الذى يقوم أساسا على مبدأ الفصل بين «السلطات»«٣» .

ولذلك نجد الرئيس يقوم بإرسال العديد من الرسائل تبعا للمناسبات التى يقدر الرئيس ضرورة اتصاله فيها بالبرلمان«٤» .

---

١) جاء فى الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور الأمريكى مايلى: «The president shall from time to time give to the congres information of the state of the union and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient, he may, on extraordinary occasions, convene both the them, and, in case ofdisagreement between them» houses, or either of

٢) تأخذ الرسالة أهميتها فى الوقت الذى يكون فيها الرئيس قويا كفرنكلين روزفلت ١٩٣٢ - ١٩٤٨ وليندون جونسون ١٩٦٤ - ١٩٦٨ - هذا بعكس وارين هاردنج Harding ١٩٢٠ - ١٩٢٤. لمزيد من التفصيل راجع.

Kenneth prewit, and sidney verb: An Introduction t Americans to overnment, New York, seconded. Harper and Row. 1977. p. 300.

د. عثمان خليل، د. سليمان الطماوى - موجز القانون الدستورى - دار الفكر العربى - ١٩٥٣ - ١٩٥٤ - ص ٢٦١.

د. سعد عصفور - رئيس الجمهورية الأمريكية - بحث منشور فى مجلة الحقوق - جامعة الاسكندرية - العدد الأول والثانى - ١٩٥٠ - ص ٢٨٣.

د. نعمان الخطيب - الأحزاب السياسية ودورها فى أنظمة الحكم المعاصرة - دار الثقافة للنشر والتوزيع - ١٩٨٣ - ص ٥٦٤.

٣) K.prowit and s.verba: op. cit. p. 332.

٤) د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص ٥٦٤.

هذا بالاضافة إلى حق الرئيس فى دعوة البرلمان لدورة استثنائية فى حالة الضرورة.

الاعتراض على القوانين :

ومن عوامل قوة الرئيس، واستثناء من مبدأ الفصل بين السلطات، فلرئيس السلطة التنفيذية، الاعتراض على مشروعات القوانين «١». وردها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها، مشفوعة بملاحظات الرئيس وأوجه اعتراضه عليها، ويترتب على الاعتراض وقف تنفيذ القانون (اعتراض توقيفى veto suspensif)، بحيث لايصدر إلا إذا وافقت عليه أغلبية خاصة، مما يؤدى إلى أن فى استطاعة الرئيس أن يحول دون صدور أى تشريع لايريده، إلا بعد إعادة النظر فيه، وموافقة أغلبية خاصة عليه «٢».

---

١) يعرف الفقه هذا الحق بأنه «سلطة تمكن رئيس الدولة من ايقاف القانون الذى وافق عليه البرلمان». وهذا التعريف يحتمل أحد معنيين:

(أ) أن رئيس الدولة يعترض على القانون بعد اكتمال وجوده فيعوق باعتراضه نفاذ القانون.

(ب) أن موافقة الرئيس على القانون تعتبر شرطا لازما لوجوده، وهو مايجعل من اعتراضه عقبة تحول دون خلقه.

فالذين يؤيدون الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض يرون فيه سلطة تمكن رئيس الدولة من وقف نفاذ القانون.

والذين يؤيدون طبيعة الاعتراض التشريعية، فإنهم يعرفونه، بأنه الحق الذى يخول رئيس الدولة سلطة وقف القانون، ويحول دون اكتماله.

لمزيد من التفصيل راجع:

- عمر حلمى فهمى: الوظيفة التشريعية لرئيس فى النظامين الرئاسى والبرلمانى - ١٩٨٠ دار الفكر العربى - ص ١٠٥ - ١٠٦ والمراجع التى أشار اليها سيادته فى هذا الصدد

٢) راجع على سبيل المثال المادة الأولى (الفقرة السابعة) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية

كان لتحليل اسمان «١» eisenmann. الفضل فى ايضاح فكرة مونتسكيو وتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية عن طري حق الاعتراض الذى تكفله لرئيسها. وذلك حتى يتجنب مخاطر تسلط السلطة التشريعية واستبدادها، ذلك أنه إذا كانت السلطة التنفيذية ليس لها الحق فى ايقاف أعمال الهيئة التشريعية، فإن هذا الجهاز ممكن أن يصبح مستبدا، حيث انه بإستطاعته أن يحول لنفسه كل الحقوق الممكنة، كما يمكنه أيضا الغاء كل السلطات الأخرى، إذا فليست هناك حرية، ولكن إذا كان يشارك فى التشريع ليحمى نفسه، فإنه يتعين أن يشارك بقدرته على منع ذلك وإيقافه«٢».

ولذلك فإن فحق الاعتراض التشريعى من الحقوق الدستورية التى خولتها الدساتير لرئيس الدولة، يعتبر أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - فلا يكفى لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات، أن تباشر كل سلطة الاختصاصات التى حددها لها الدستور، لأن تقسيم العمل بين سلطات الدولة المختلفة ، ليس فى ذاته ضامنا، يحول دون تعدى كل سلطة على اختصاصات الأخرى، إنما يجب أن تسلح بما يكفل لها أن توقف تعدى السلطات الأخرى. ومن ثم فإن حق الاعتراض يعتبر وسيلة فعالة ومؤثرة فى النظام الرئاسى الذى يميل للفصل الشديد بين السلطات«٣». هذا بالاضافة إلى أن حق الاعتراض هو صمام الأمن الذى يدفع عن الأمة آثار الحزبية والاندفاع والتسرع الذى يؤثر على الأغلبية البرلمانية، فهو يتفادى ظاهرة القوانين المعيبة التى تصدر تحت وطأة الاندفاع، أو التهور أو الانفعال. فالبرلمان بوصفه هيئة جماعية يسهل انسياقه تحت وهم

---

١) ch: eisenmann; l'esprit des lois et la separation des pouvoirs, in melanges carre de malberg, paris, 1933, p.190 ets. etlapensee constitutionnelle de montesquieu, recueil sirey, p. 133-160 .

٢) مونتسكيو - روح القوانين - الكتاب الحادى عشر الفصل السادس.
راجع على سبيل المثال المادة الأولى (الفقرة السابعة) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

٣) د. عمر حلمى فهمى - مرجع سابق ص ١١٥

طارئ أو انفعال وقتى. مما يستلزم اخضاع القوانين البرلمانية لفحص تال من جانب سلطة مستقلة«١».

وهكذا يكون فصل السلطات ليس مطلقا وجامدا بل هناك توازن وترابط بين السلطة وهو ما نادى به منتسكيو من قبل«٢».

ولذلك إذا كان يقال أن نظرية فصل السلطات المرن تخلق نظاما برلمانيا، فالحقيقة أنه ليس هناك فصل جامد للسلطات فى النظام الرئاسى، بل هناك نوع من التوازن بين السلطات يخلقه حق الاعتراض الرئاسى، بينما التوازن فى النظم البرلمانية يحققه نظام الحل (حل المجلس) ومسئولية الجهاز التنفيذى السياسية«٣».

وهنا يؤكد فائدة حق الاعتراض فى كفالة التوازن الذى يقيمه الدستور، بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والحد من ميول المشرع فى تجاوزه لحدود اختصاصه، وهى ميول لاترتدع بمجرد تحديد الاختصاصات بصورة دقيقة، وإنما يحول دونها وجود سلاح قوى فى يد الرئيس يسأل مباشرة أمام شعبه، ويعمل دائما على شرح سياسته وتبريرها، ولذلك فسوف يعمد إلى استخدامه باعتدال تام، كلما تعرضت اختصاصات الحكومة أو مبادئ المشروعية المستقرة للاعتداء عليها من قبل المشرع«٤». وتأييد الشعوب لرؤسائهم وشعبيتهم هى سندهم الأول فى مواجهتهم للبرلمان والضغط عليه فى سبيل نجاح اعتراضه، ومع تطور أجهزة الاعلام فى العصر الحديث، وقدرتها على التأثير فى شعوبها، فإن الرؤساء يعتمدون عليها فى جذب الرأى العام للتأثير على السلطة التشريعية.

قد يحدث أن يتم اختيار رئيس الدولة من حزب الأغلبية البرلمانية، هنا فإن رئيس الدولة لايحتاج أن يلجأ كثيرا إلى حق الاعتراض، لأنه غالبا مايمنع

---

١) Hamitton et madison le federaliste-Paris 1957.p.612.
٢) pauldubouchet-op.cit. p.837.
٣) paul dubouchet-op.cit. p. 837.
٤) القدر السث - مرجع سابق - ص ٦١٢.

إقرار البرلمان، للقانون الذى لايرتضيه عن طريق الايعاز للمقربين له من أعضاء البرلمان المنتمين إلى حزبه، بعدم موافقته عليه. أما إذا كانت الأغلبية من غير حزب الرئيس، فإمكانية إعمال هذا الحق تكون أكثر احتمالا «١».

ويؤدى إصرار البرلمان على إصدار القانون، بعد اعتراض رئيس الدولة عليه، عن طريق إقراره بالأغلبية الخاصة التى تتطلبها الدساتير، إلى إحراج الرئيس وزعزعة مركزه أمام الشعب. ونشوء الصراع بين الرئيس والبرلمان، وحدوث فجوة بين السلطة التنفيذية التى يرأسها رئيس الدولة من جهة وبين البرلمان من جهة أخرى «٢». وقد ينتهى ذلك إلى استقالة رئيس الدولة أو إلى عدم انتخابه لمدة أخرى، عند إعادة إجراءات الانتخابات لرئاسة الجمهورية «٣».

وقد استعمل الرئيس فرنكلين روزفلت سلطته فى هذا الشأن، خلال فترة رئاسته التى دامت أكثر من اثنتى عشرة سنة لستمائة وواحد وثلاثين مرة لنقض قوانين وافق عليها الكونجرس «٤».

---

١) K.prowit and s.verba: op. cit. p.371
د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص ٥٦٥.
٢) استطاع الكونجرس الأمريكى أن يتغلب على خمس عشرة حالة اعتراض من بين إحدى وعشرين حالة فى عهد الرئيس أندريو جونسون. وقد استعمل الرئيس نيكسون هذا الحق (٤٣) مرة لم يستطع الكونجرس تخطى هذا الاعتراض over ride إلا ست مرات. كذلك الحال مع الرئيس جيرالد فورد، حيث استعمله (٢٤) مرة ولم يتخطه البرلمان إلا أربع مرات.

K. prowit and s. verba: op. cit. p.371.
د. سعد عصفور - رئيس الجمهورية الأمريكية - البحث المشار إليه سابقا - ص ١٨٦.
د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص ٥٦٥.
د. عمر حلمى - مرجع سابق - ص ١٨٦.
٣) د. عمرو فؤاد أحمد بركات - المسئولية السياسية لرئيس الدولة فى الأنظمة السياسية المقارنة - ١٩٨٤ - ص ٨٦.
٤) د. حسن سيد أحمد - مرجع سابق ص ٣٥.

التفويض التشريعى ومدى انسجامه مع النظام الرئاسى :

فى النظام الرئاسى تختص السلطة التشريعية، بسن القوانين، وتستمد هذا الحق من الشعب مصدر السلطان، بناء على تفويض لها، تبعا لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثم فلا يمكن للسلطة التشريعية تفويض السلطة التنفيذية حق التشريع، وذلك خلاف ماهو عليه الحال فى النظام البرلمانى. ومع ذلك فإن رئيس الدولة يملك سلطة لائحية فى إطار القوانين القائمة.

إلا أنه نتيجة للتقدم الصناعى والعلمى وسرعة التحركات فى العصر الحديث والمتغيرات المتلاحقة، فقد بدأت ظاهرة التفويض تأخذ طريقها إلى الولايات المتحدة الأمريكية، فى حالات الحرب والظروف الاستثنائية، بل وافق الكونجرس على منح الرؤساء سلطات تفويضية، واسعة لتنفيذ برامجهم الاقتصادية والاجتماعية، خاصة فى مجال الضرائب والجمارك والنواحى العسكرية.

وقد قضت المحكمة العليا اختصاص رئيس الدولة - ولو فى فترة الأزمة - بأتخاذ أى إجراءات تتعلق باختصاص الكونجرس «البرلمان»(١).

ولذلك نجد الكونجرس يحدد فى القانون المبادئ التى تحكم سلطات الرئيس بحيث يقتصر دور الرئيس على تطبيقها فى الحالات الفردية، أو على الأقل يحدد المشرع الهدف الذى تترخاه السلطة الرئاسية.

ويمكن القول بأن القاعدة التى جرى عليها القضاء الأمريكى، أن تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وإن كان أمرا مخالفا للدستور ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، إلا ان الكونجرس يستطيع أن يفوض فى بعض سلطاته

---

(١) Andrétune et suzanne Tunc: le systeme constitnionnel des Etats unis d'Amerique-edit domat montchrestion. paris. 1954. T.II p. 167.

وجدى ثابت غبريال - السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية - منشأة المعارف - ١٩٨٨ - ص ٥٥.

التى تعطى للرئيس سلطة التقدير الادارى أو سلطة التشريع الاستثنائى.«١» .

وقد أصدر الكونجرس الأمريكى عددا كبيرا من التشريعات الاستثنائية التى تفوض رئيس الدولة، اختصاصات استثنائية واسعة لايملكها أى رئيس جمهورية فى العالم، ويستطيع أى رئيس ممارسة تلك الاختصاصات دون رقابة فعالة من السلطة التشريعية، فأغلب تلك التشريعات قد جاءت خالية من النص على حق الهيئة التشريعية فى الرقابة.

ونتيجة لتزايد هذه التشريعات شكل الكونجرس سنة ١٩٧٣ لجنة لدراسة انهاء العمل بهذه التشريعات، حيث تبين لها أن هذه التشريعات وصل حسب تقرير اللجنة إلى ٤٧٠ تشريع استثنائى.

وتشكل هذه التشريعات هيكلا من التشريعات الاستثنائية، التى تعتبر مصدرا للعديد من السلطات بيد رئيس الجمهورية، يستخدمها وقتما يشاء. خاصة أن أغلب هذه التشريعات، قد خلت من النص على رقابة الكونجرس لهذه الاختصاصات الاستثنائية، أو تحدد فترة زمنية معينة ينبغى أن يتوقف بعدها العمل بهذه الاختصاصات.

وقد أدى ذلك إلى تعالى الأصوات التى تطالب بإعادة النظر فى هذه التشريعات، بما يحقق إعادة سيطرة السلطة التشريعية على ممارسة تلك الاختصاصات.

ولذلك نجد أن الكونجرس بدأ يعدل من سياسته هذه ويتبع سياسة تحقق مزيدا من الرقابة على هذه السلطات الاستثنائية من ذلك .

---

١) د٠رمزى الشاعر ـ مرجع سابق ـ ص ٢٩٩.

١- بدأ الكونجرس يلزم السلطة التنفيذية برفع تقارير دورية periodic وخاصة إلى لجان الكونجرس، تطلعه فيها عما تريد اتخاذه من تدابير استثنائية، تنفيذا لتلك التشريعات فقد صدر تعديل لقانون الدفاع القومى لسنة ١٩٤٨، بشأن تخصيص الاعتمادات لأغراض الدفاع القومى، التكميلى Supplement national defence eppreprietionact ينص فى الفصل الثانى منه على أنه «يجب على وزير الدفاع رفع تقارير شهرية إلى لجنتى التسليح فى مجلسى الشيوخ والنواب عن العقود المبرمة مع شركات انتاج الطائرات والمعدات الحربية، وعن سير العمل فى تلك المشروعات وفق مايتطلبه أمن ومصلحة الولايات المتحدة. كما أن قانون الدفاع المشترك لسنة ١٩٤٩ (1949) Mutuat defense act ينص فى الفصل ٤٠٨ منه على أنه «يجب على الرئيس رفع تقارير خاصة وفورية إلى لجنة العلاقات الخارجية فى مجلس الشيوخ ولجنتى التسليح فى مجلسى الشيوخ والنواب على المبالغ المحولة من مشروع إلى آخر».

وقد كان هذا القانون قد فوض الرئيس سلطة تحويل ٥٪ من قيمة المبالغ المرصودة لأى مشروع إلى مشروع آخر، يرى هو لسلطته التقديرية ضرورة دعمه»(١).

٢- وقد يلجأ الكونجرس إلى إلزام الحكومة، بالتشاور مع بعض اللجان، بشأن القرارات التى تريد إصدارها، تنفيذا لتلك التشريعات، من ذلك مثلا ماورد فى الفصل ١٢٤ من قانون التعاون الاقتصادى لسنة ١٩٤٨ economiccooperation Act 1949 من تشكيل لجنة مشتركة للتعاون الاقتصادى مؤلفة من عشرة أعضاء يختارون من لجنتى العلاقات الخارجية فى مجلسى الشيوخ والنواب، ويجب على

---

١) للمزيد من التفصيل راجع فى هذا الشأن
S Malcolm smith & cornelius p cotter power of president during crisis. washington-public affairs press 1960 ص ٠٠٠

الحكومة التشاور مع هذه اللجنة بشأن كافة القرارات التى تتخذها، والخاصة بالمساعدات الاقتصادية للبلدان الحليفة.»(١).

٣- ومن صور الرقابة عن طريق رفع التقارير سلطات الحرب لسنة ١٩٧٣ (War power resolution 1973) الذى وضع قيودا مختلفة على سلطات الرئيس فى مجال استخدام القوات العسكرية فى الخارج. فبموجب الفصل الثانى من هذا القانون، حصرت الأسباب التى تدعو إلى استخدام هذه القوات بإعلان حالة الحرب أو حالة الطوارئ القومية وعن تعرض أراضى أو ممتلكات أو قوات الولايات المتحدة لهجوم مفاجئ. ويلزم الفصل الرابع من هذا القانون، الرئيس أن يرفع تقريرا خلال ٤٨ ساعة إلى رئيسى مجلس الشيوخ والنواب متضمنا :-

(أ) بيان الظروف التى استدعت استخدام القوات العسكرية خارج الولايات المتحدة الأمريكية.

(ب) بيان الأساس الدستورى والقانون الذى جرى بموجبه الاستخدام.

(جـ) بيان تقديرى عن حجم القوات المستخدمة، ومدة استخدامها، والمعارك التى سيشترك فيها.

مما يؤكد اتجاه الكونجرس إلى استخدام أسلوب رفع التقارير لامكانية فرض مزيد من الرقابة على الاختصاصات الاستثنائية، التى يباشرها رئيس الدولة استنادا لهذا القانون فى حالة الطوارئ.

---

(١) 62 stat 137 April 3 1948 - sec. 124.

نظام اندماج السلطات

إن مقتضى هذا النظام أن تتجمع السلطات العامة بجميع مظاهرها فى يد شخص واحد أو هيئة واحدة، بحيث يتولى هذا الشخص، أو تلك الهيئة، بصفة خاصة ممارسة الوظائف التشريعية والتنفيذية. وذلك كما لوقام الشعب بنفسه أو عن طريق مجلس أو هيئة تشريعية من قبله بممارسة السلطات كافة. وذلك على اعتبار أن السيادة هى ملك لجميع الأفراد الذين يتمتعون بالحرية على قدم المساواة.

والاندماج على صورتين: اندماج مطلق واندماج نسبى - والاندماج المطلق يفترض تكوين الحكومة من حاكم واحد يجمع بين وظائف الدولة الثلاث. وهذا حال الملكية المطلقة والدكتاتورية، ففى ظل هذين النظامين يجمع الملك أو الدكتاتور بين الوظائف المختلفة للدولة ليباشرها بنفسه أو بواسطة هيئات مساعدة له، أى هيئات إدارية محضة ليست لها صفة الحاكم. وهذا النظام المطلق لايقوم إلا حيث تغيب الديمقراطية، لأن هذه لاتسمح بأن تسند وظائف الدولة جميعا لفرد واحد، حتى ولو كان منتخبا بواسطة الشعب.

أما الاندماج النسبى - وهو أكثر انتشارا من المطلق - فإنه يقوم حيث تتعدد الهيئات الحاكمة، وتوزع بينها مهام الحكم (وظائف الدولة) فى ظاهر الأمر، ولو أن هيئة واحدة من هذه الهيئات هى التى تتولى فى الحقيقة جميع السلطات فى الدولة، فتباشر كل هيئة من الهيئات الأخرى وظيفتها كتابع لها. ولما كانت القاعدة حيث اتبع هذا النظام أن تجتمع السلطات لجمعية حاكمة تنيب عنها لجنة أو فرد معين فى مباشرة التنفيذ كتابع لها تحاسبه وتعزله (١). فإن هذا يؤدى إلى نوع خاص من الحكومات يعرف بنظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسى Gouvernement d'assemblée.

---

(١) د. محمد طه بدوى - الحكومة - ١٩٥٣ - منشأة المعارف - الاسكندرية - ص ١٧٢.

ويلاحظ من الناحية العملية، صعوبة تطبيق هذا النظام، لأنه يتعذر على الجمعية أو المجلس أن يباشر بنفسه هذه السلطات، فإن ذلك سيؤدى للفوضى السياسية، فى حال قيام الجمعية بدور البرلمان والحكومة معا، لأن الحكومة لايمكن أن تكون مؤلفة من عدد هائل يتضمن مجموع أعضاء الجمعية. وعليه فإنه يعهد بها إلى لجنة من أعضائه أو إلى أكثر من لجنة، ويمكن أن تكون اللجنة من خارج المجلس«١». وهى تقوم بوظيفة الوزراء الذين يعتبرون وكلاء عن الهيئة النيابية، ويباشرون السلطة باسمها وبتوجيهها.

ويترتب على ذلك تبعية الهيئة التنفيذية للسلطة التشريعية، أن الهيئة النيابية هى التى تعبر عن إرادة الأمة فى كافة المجالات، لذلك يحق لها مباشرة جميع شئون السلطة من تشريعية وتنفيذية على السواء.

ولذلك طالما كان من المتعذر على الهيئة النيابية مباشرة أمور السلطة فى جميع مجالاتها وأن تباشر بنفسها بالتالى الوظيفة التنفيذية، فإنها تقوم باختيار من يمارسها نيابة عنها«٢».

ورغم وجود هذه الهيئة، لايمكن اعتبارها سلطة تنفيذية مستقلة، تتمتع بسلطة إصدار الأوامر والقرارت، إنما هى عبارة عن مجموعة وزراء اختارتهم الجمعية بقصد تنفيذ قراراتها«٣».

والوزراء فى هذه الهيئة متساوون فى الحقوق والواجبات أمام الجمعية، لكنهم لايشكلون كما هى الحال فى الحكومات البرلمانية وحدة متضامنة، تقدم استقالتها فى حال خلافها مع البرلمان، إذ أن هذا الحق محظور عليهم، لأن بإمكانهم من خلال التهديد بالاستقالة أن يضغطوا على الجمعية ويحدوا من سلطاتها غير المحدودة رغم أن بوسع الجمعية أن تعزلهم متى شاءت لأنها تملك

---

١) د. السيد خليل ميكل - المبادئ العامة فى النظم السياسية والقانون الدستورى - مكتبة الطليعة - أسيوط - ١٩٨٠ - ص ١٩٢.
٢) د. محسن خليل - وآخرين - القانون الدستورى والنظم السياسية - ص ٢٦٢
٣) د/ إسماعيل الغزال - القانون الدستورى والنظم السياسية - ص١٨٧.

عليهم سلطة الرقابة والمحاسبة. ولكى يتجنبوا هذا الحظر ليس عليهم إلا أن يبدلوا سياستهم وفق أوامر الجمعية وتوجيهاتها «١». فهم مجرد تابعين (Commis) أو وكلاء عن تلك الهيئة«٢».

لذلك تخضع الهيئة التنفيذية للهيئة النيابية، فهى مجرد أداة تنفيذية للهيئة الثانية، تنفذ سياستها التى ترسمها لها وتخضع لأوامرها وتوجيهاتها. بل ويجوز للهيئة النيابية أن تعدل أو تلغى ماتصدره الهيئة التنفيذية من قرارات إذا ماخالفت السياسة التى قامت بوضعها لها «٣». مما يدفع الهيئتين التشريعية والتنفيذية للعمل معا فى ارتباط وثيق بينهما «٤».

ويؤكد ذلك نص المادة (٧١) من الدستور أن السلطة العليا فى الاتحاد السويسرى هى البرلمان (ويطلق عليه هناك الجمعية الفدرالية) «٥». ويترتب على هذا النص أن للبرلمان (من الناحية القانونية والنظرية) المقام الأول فى الميدان السياسى، كما أنه يغدو له المقام الأول فى الميادين التى يشرك الدستور معه هيئة أخرى للقيام باختصاصات معينة. فمثلا ينص الدستور على أن من أختصاص كل من الجمعية الفدرالية (البرلمان) والمجلس الفدرالى (الهيئة التنفيذية) مهمة «المحافظة على سلامة البلاد وأمنها من الناحتين الخارجية والداخلية». ويترتب

---

١) أندريه موريو ـ القانون الدستورى والنظم السياسية ـ ط ٥ ـ ١٩٧٢ ـ ص٢٢٠.
د/ اسماعيل الغزال ـ مرجع سابق ـ ص١٨٧.

٢) د/ عبد الحميد متولى ـ النظم السياسية والقانون الدستورى ـ ص٢٢٦.

٣) د/ محسن خليل ـ مرجع سابق ـ ص ٢٦٢ ـ ٢٦٣.

٤) تضم الجمعية الاتحادية مجلسين: المجلس الوطنى ويمثل الشعب السويسرى بأسره، ومدة ولايته أربع سنوات، ويتألف من نائب لكل ٢٥٠٠٠ مواطن تقريبا، ولايجاوز عدد أعضاء المجلس مائتى عضو، ومجلس الولايات أو الدول الذى يتولى تمثيل المقاطعات ويضم نائبين لكل إقليم ونائب واحد لنصف الاقليم بمعدل ٤٤ نائبا لجميع الأقاليم.
(د/ رمزى الشاعر ـ الأيديولوجيات وأثرها فى الأنظمة السياسية المعاصرة ـ مرجع سابق ـ ص١٩٧.

٥) ميشيل ستيوارت ـ نظم الحكم الحديثة ـ ص ٢٠٣

على اعتبار البرلمان أنه السلطة العليا، أن الاجراءات التى يقررها بهذا الصدد (أى بصدد سلامة البلاد وأمنها) يجب على ذلك المجلس التنفيذى (الوزراء) اتباعها»[١]

ويلاحظ أنه لايجوز لأعضاء البرلمان (الهيئة النيابية) أن يكونوا أعضاء فى الهيئة التنفيذية فى نفس الوقت. ولايعنى هذا حرمان أعضاء البرلمان من حق انتخابهم كأعضاء فى الهيئة التنفيذية، حيث يمكن انتخاب أحد أعضاء الهيئة التشريعية كعضو فى الهيئة التنفيذية، وهذا مايحدث غالبا.

لكن المحظور هو الجمع بين عضوية البرلمان والهيئة التنفيذية، فإذا ما انتخب أحد أعضاء البرلمان لعضوية الهيئة التنفيذية، فإنه يفقد مقعده داخل البرلمان فور انتخابه. ولايجوز لعضو الهيئة التنفيذية أن يشغل أى منصب رسمى داخل الدولة أو أن يمارس أى نشاط أو مهنة خلال فترة اشتراكه فى الهيئة المذكورة.

ونظام حكومة الجمعية، على التصوير سالف الذكر، لا يستقيم إلا مع نظام المجلس الواحد، وهو ماأخذت به كل تطبيقات النظام المجلس فى فرنسا وتركيا ودول الديمقراطيات الشعبية المعاصرة، ومع ذلك فإن دول الاتحادات المركزية تشذ عن هذه القاعدة العامة، حيث يجرى تنظيم السلطة التشريعية الاتحادية على قاعدة نظام المجلسين»[٢].

---

١) وإذا كان هذا هو الوضع كما حدده دستور الاتحاد السويسرى، فإن المجلس الاتحادي - من حيث الواقع - يتميز بنفوذ عظيم، ففى المسائل التشريعية يتولى هو توجيه اللجان البرلمانية التى تنزل غالبا عند وجهة نظره، كما أنه يقوم بدور هام فى تحديد سياسة الحكومة، ومرجع ذلك أن أعضاء المجلس الاتحادى يختارون عادة من زعماء مجلس البرلمان، مما يعطى لهم وزنا كبيرا أمام الجمعية الاتحادية.
ويلاحظ أن النظام السويسرى يتمتع فى الواقع باستقرار كبير، ناجم من الثقة التى يتمتع بها المجلس الاتحادى لدى الجمعية الاتحادية، وعن التعاون الإيجابى الذى يتحقق بين أعضاء المجلس الاتحادى بعد انتخابهم، مما يدفع الجمعية الاتحادية إلى تجديد الوكالة لأعضاء المجلس الاتحادى بصورة تكاد تكون دائمة.
راجع فى تفصيلات ذلك:
د/ رمزى الشاعر - مرجع سابق - ص ١٩٩، هامش (١) والمراجع التى أشار إليها سيادته
٢) د. طعيمه الجرف - نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم - ١٩٧٨ - النهضة العربية - ص ٥٧٥.

والحقيقة أن قوة الهيئة النيابية هو نتيجة خضوعها للشعب، فمنه تستمد قوتها ويقوم بمراقبتها بصورة دائمة، خاصة عن طريق حق الاقتراح الشعبى، مما يضفى الطابع الديمقراطى على النظام «١». ذلك أن ممارسة الشعب أو جمعية منتخبة من قبله للسلطة كافة أمر لايتنافى مع جوهر الديمقراطية، بل يتطابق معه «٢». لكن النظم الديمقراطية الليبرالية التى قامت عقب الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ لم تتبن مبدأ الديمقراطية وحده، بل تبنت إضافة إليه مبدأ الحرية الفردية. فمن المعلوم أن إعمال مبدأ الديمقراطية إنما يعنى احترام إرادة الأغلبية وتغليبها إلى أبعد المدى، ومؤدى مبدأ الحرية أن، للأفراد حقوق وحريات، ينبغى الحفاظ عليها من اعتداء آية سلطة، سواء كانت مرتكزة على إرادة الأغلبية أو غير مرتكزة عليها.

والمبادئ الديمقراطية التى تكمن فى هذا النظام، قد تتحول إلى دكتاتورية الأمر الواقع. هذا التحول اقد يتم كنتيجة لرد الفعل الناتج عن تجميع السلطة فى يد عدد قليل من أعضاء الهيئة النيابية، ومن هنا تبرز الدكتاتورية بقوة. وهذا ماحدث فعلا فى فرنسا مع لجنة «السلامة العامة» (Comite salut public» وذلك عندما طبقت فرنسا نظام حكومة الجمعية فى أول دساتيرها الجمهورية بعد الثورة فى أغسطس سنة ١٧٩٢، عقب إلغاء الملكية احكومة الجمعية convention) «٣».

فقد بدأ الصراع داخل هذه اللجنة بين أعضائها البارزين، وانتهى بتصفية بعضهم البعض، كان آخرهم روبسبيير الذى انتهى إلى المقصلة بعد أن بعث إليها

---

(١) د. اسماعيل الغزال - مرجع سابق - ص ١٨٧.
(٢) يذهب بعض الفقه إلى أن نظام حكومة الجمعية يتعارض مع الديمقراطية الصحيحة راجع د. السيد صبرى - مبادئ القانون الدستورى - ١٩٤٠ - ص ٢١١.
(٣) د. عثمان خليل - المبادئ الدستورية العامة - ١٩٤٣ - مكتبة عبد الله وهبه - ص ٢٦٢.

بجميع الذين عارضوه«١» .

كما يعتبر دستور الجمهورية التركية الصادر فى أول أبريل سنة ١٩٢٤ أحد تطبيقات نظام حكومة الجمعية، فقد نصت المادة الخامسة منه على أن تستقر السلطتان التنفيذية والتشريعية فى المجلس الوطنى الكبير (البرلمان التركى) - على أن يندب هذا المجلس لمهمة التنفيذ رئيس الجمهورية الذى يتم اختياره من بين أعضائه لمدة هى مدة الفصل التشريعى، على أن يكون وزرائه حائزين على ثقة البرلمان، وخاضعين للبرلمان خضوعا مطلقا، وإلا وجبت عليهم الاستقالة«٢» .

فقد استطاع مصطفى أتاتورك وهو تابع دستوريا للبرلمان، أن يسيطر على المجلس الوطنى الكبير وعلى الوزراء وأن يفرض نفسه حاكما فردا منذ تولى

---

١) د. طعيمة الجرف - مرجع سابق - ص ٥٧٩.
يلاحظ أن فرنسا أخذت بنظام حكومة الجمعية عام ١٨٤٨ حيث كانت الجمعية التأسيسية تجمع بين الوظيفة التشريعية التى كانت تمارس من قبلها، والوظيفة التنفيذية التى عهدت بها إلى لجنة مكونة من خمسة أشخاص لاتملك سلطة خاصة بها، بل تعتبر بمثابة مندوب عن الجمعية.
كما تبنت فرنسا نظام حكومة الجمعية وأخذت به وطبقته للمرة الثالثة عام ١٨٧١، بعد سقوط نابليون الثالث، فتركزت السلطتين التشريعية والتنفيذية فى الجمعية الوطنية، التى اختصت بممارسة السلطة التشريعية، بينما اختارت للسلطة التنفيذية أحد أعضائها الذى مارس الوظيفة التنفيذية، تحت إشراف الجمعية الوطنية، التى احتفظت لنفسها بالحق فى عزله متى شاءت. وجدير بالذكر أن فرنسا فى كل مرة كانت تلجأ فيها إلى نظام حكومة الجمعية كانت تطبقة لفترة قصيرة، كان التحضير خلالها يجرى لاعداد دستور جديد.
راجع فى هذا الشأن د. محمود محمد حافظ - الوجيز فى النظم السياسية والقانون الدستورى دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٦ ص ١٨٠ - ١٨١.
٢) د. رمزى الشاعر - مرجع سابق - ص ٣٠٠.

رئاسة الجمهورية سنة ١٩٢٣ حتى توفى سنة ١٩٣٩م(١).

وقد طبق دستور استونيا الصادر فى سنة ١٩٢٠ ـ عندما استقل هذا الإقليم عن الامبراطورية القيصرية بعد الحرب العالمية الأولى وقبل أن يضمه الاتحاد السوفيتى إليه فى عام ١٩٤٥ ـ نظام حكومة الجمعية كاملا لاقصور فيه، فقد أعطى الجمعية الوطنية سلطة التشريع وتعيين حكومة الجمهورية ومحاسبتها على أعمال السلطة التنفيذية التى تتولاها وعزلها، ويستوى فى ذلك جميع الوزراء وعميدهم. ويضع لهم الخطة التى لابقاء لهم فى الحكم إلا بالتزامها. ومن ناحية ثانية لانجد للحكومة آية سلطة على المجلس. فلاتستطيع حله أو تأجيله أو استفتاء الشعب عند اختلافها مع المجلس. وكذلك ليس لها حق الاعتراض على القوانين ولا مجرد الحق فى إصدارها، بل يتولى الاصدار مكتب المجلس نفسه. وعميد الوزراء أقرب إلى صفة رئيس الوزراء منه إلى صفة رئيس دولة. وهو مايوضح خضوع السلطة التنفيذية بما فيها رئيسها الأعلى للسلطة التشريعية(٢).

---

١) يلاحظ أن التطبيق العملى لهذا الدستور قد باعد بين نصوصه وبين الواقع، إذ تحول النظام فى عهد كمال أتاتورك إلى نظام شبه دكتاتورى، مما أدى إلى أن تصبح الجمعية الوطنية الكبرى مجرد مسألة نظرية لاعملية. وأصبح المشاهد فى النظام التركى أن الحكومة هى صاحبة الكلمة العليا وصاحبة السيطرة على البرلمان. ومرجع ذلك أن أتاتورك كان رئيسا للجمهورية، وفى نفس الوقت رئيسا لحزب الشعب الذى يتبعه جميع أعضاء البرلمان تقريبا مما ترتب عليه من حيث الواقع ـ ضرورة اختيار كمال أتاتورك للنواب أعضاء البرلمان، فلقد كان المرشحون الذين يظفرون بتزكيته باعتباره رئيسا للحزب يضمنون الفوز فى الانتخابات. ولايتصور فى مثل هذا الواقع الذى فرضته شخصية كمال أتاتورك الفذة فى داخل البلاد وخارجها أن يكون لهذا البرلمان المختار من قبله سيطرة عليه. راجع فى تفصيلات ذلك:

د. رمزى الشاعر ـ مرجع سابق ـ ص ٢٠٠ هامش (٢) والمراجع التى أشار إليها سيادته.

٢) عدل هذا الدستور سنة ١٩٢٣ واتجه نحو النظام البرلمانى حيث أصبح للسلطة التنفيذية حقوق دستورية مستقلة.

د. السيد صبرى ـ مرجع سابق ـ ص ٢١١، ٢١٢.

د. عثمان خليل، د. سليمان الطماوى ـ موجز القانون الدستورى ـ المبادئ العامة والدستور المصرى ـ دار الفكر العربى ـ ط ٢ ـ ١٩٥٢ ـ ص ٢٢٤ هامش (٢).

د. رمزى الشاعر ـ مرجع سابق ـ ص ١٩٩ ـ ٢٠٠.

نستنتج مما سبق أن نظام حكومة الجمعية يقوم على أساس عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ تكون الغلبة والأولوية للأولى على الثانية فالأساس هو السلطة التشريعية، وما السلطة التنفيذية إلا جزء منها، وتابع لها. «١».

إن وحدة سيادة الدولة وعدم جواز تجزئتها إلى تشريعية وتنفيذية، هى أساس هذا النظام. وهو ماسبق أن عبر عنه الفيلسوف (روسو) من أن السلطة السياسية وحدة لاتتجزأ، وإنما تتركز فى التشريع المعبر عن إرادة الأمة«٢».

١) د. فرناس عبد الباسط البنا - رئاسة الدولة فى الاتحاد السويسرى - ١٩٨٥ - ص ١٧.
٢) د. محمد الشافعى أبو راس - دراسة مقارنة فى أصول النظم السياسية - الجزء الأول - النظرية العامة فى النظم السياسية - عالم الكتب - ص ٦٧.

نتناول   دراسة الاحزاب السياسية فى الدول الحديثة ومقارنتها بالاحزاب السياسية فى الدولة الإسلامية.

الأحزاب السياسية فى الدول الحديثة

تعتبر الاحزاب السياسية من أهم التكتلات بالنسبة للحياة السياسية، فالأحزاب السياسية تمثل إحدى الهيئات الرئيسية المعبرة عن الرأى العام والعاملة على تكوينه، وهى التى تمثل حلقة الوصل بين المواطنين والسلطة العامة.

وتقوم الديمقراطية الغربية على نظام الأحزاب السياسية باعتباره ضرورة لازمة تقتضيها طبيعة النظام الديمقراطى «١». فقد تبينت الشعوب الغربية أن الأفراد المبعثرين أو المنعزلين لايستطيعون مقاومة إنحراف السلطة وتعسفها والتصدى لها لحماية حقوقهم وحرياتهم من تغولها. ولكنما تستطيع أن تقاومها وأن تتصدى لهذه التكتلات السياسة. ولذلك بدأت منذ أواخر القرن الثامن عشر هيئات وجمعيات ومنظمات تشتغل بالسياسة وهى التى انتهت بعد تطور طويل إلى أن تصبح الأحزاب السياسية المنظمة «٢» بهدف خلق إرادة عامة تقف ضد التعسف والاستبداد والانحراف «٣». فالأحزاب السياسية بتنظيماتها وأهدافها تتجسم طبيعتها من خلال سلوكها المشروع إلى السلطة «٤».

---

١) د. عبد الحكيم حسن العيلى - الحريات العامة فى الفكر والنظام السياسى الاسلامى - ١٩٧٤ - ص ٢٢٠.

د. عبد الحمي[illegible] [illegible] الأنظمة الديمقراطية - ١٩٥٤ - ص ٨٢.

د. محمد عص[illegible] [illegible] موظفين [illegible] مشكلة انحراف سياسيين - مقال منشور بمجلة المصور [illegible] عدد ١٢٥[illegible] بتاريخ ٣١ يناير ١٩٧٥ - ص ٢٥.

د. أحمد سويلم [illegible] - الرأى العام والدعاية - الدار القومية للطباعة والنشر - ص ٤٨.

محمد علي [illegible] أصول الاجتماع السياسى - ١٩٨٠ - دار المعرفة الجامعية - الاسكندرية - ص ١٩[illegible]

٢) [illegible] الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى - ص ١٧٤.

٣) د/ عبد ال[illegible] - مرجع سابق - ص ٨٢

٤) د/ نعمان ال[illegible] - الأحزاب السياسية - ودورها فى أنظمة الحكم المعاصرة - ١٩٨٣ - ص ٦٣

ولذلك ومن خلال مايعرضه الفقه عن ارتباط الأحزاب السياسية بالديمقراطية النيابية (النظام النيابى)، نستطيع القول بأن البرلمانات كان لها الدور البارز فى نشأة الأحزاب السياسية والوصول بها من دور الحذر إلى دور التبنى، حتى قيل أن النظـام النيابى لايمكن تطبيقه بغير أحزاب ...

إن الأحزاب تقوم بترتيب الأفكار والمبادئ الاجتماعية والسياسية، كما تقوم بتوجيه الفنيين لتحقيق تلك الأفكار والمبادئ وترجمتها إلى سلوك سياسى ملموس تطالب الحكومة بتنفيذها أو القيام بتنفيذها عند توليها لسلطة، وتؤدى دورا هاما فى تقديم المتخصصين فى مسائل الحكم والسياسة الذين يتولون مهمة اتخاذ القرارات. وتستطيع الأحزاب بإمكانياتها تنظيم انتقاد الحكومة، وتقييد أخطائها وكشفها أمام الرأى العام. كما تستطيع من خلال المناقشات والندوات بداخل الحزب وفى الهيئة التشريعية وفى وسائل الإعلام المختلفة الوصول إلى الحقائق واعلانها والتمسك بها. وبذلك تبصر الشعب بأخطاء الحكومة القائمة إلى أن تأتى إلى الحكم بمن يعهد فيهم القدرة على تحقيق مطالبه، وهذا يؤدى إلى أن تكون لدى الأفراد ثقافة سياسية تمكنهم من المشاركة فى المسائل العامة وإجراء رقابتهم على تصرفات الدولة«٢» .

ومن وظائف الأحزاب السياسية التعليم السياسى . وهذا يتوقف بالدرجة الأولى على المقدرة الفنية للأحزاب فى التأثير على الجماهير، والتأثر بهم، وبعلاقتها بالمؤسسات السياسية الأخرى فى النظام السياسى«٣» .

---

١) د. سليمان الطماوى ـ السلطات الثلاث فى الدساتير العربية وفى الفكر السياسى الاسلامى ـ ١٩٧٩ ـ دار الفكر العربى ـ ص ٥٦٩.
د. نعمان الخطيب ـ مرجع سابق ـ ص ٦٤.
٢) الوويل ـ الرأى العام والحكومة الشعبية ـ ص ٦٧.
د. سليمان الطماوى ـ الديمقراطية والدستور الجديد ـ هيئة الاستعلامات ـ ١٩٧١ ـ ص ٢٨.
د. عبد الحميد متولى ـ القانون الدستورى والأنظمة السياسية ـ دار المعارف ـ ١٩٦٦ ـ ص ٨٤.
د. عبد الحكيم العيلى ـ مرجع سابق ـ ص ٦٢٠.
د. محمد على ـ مرجع سابق ـ ص ٤١٩.
٣) د. نعمان الخطيب ـ مرجع سابق ـ ص١١، د. سليمان الطماوى ـ مبادئ القانون الدستورى المصرى والاتحادى ـ ١٩٥٨ ـ ١٩٦٠ ـ دار الفكر العربى ـ ص ـ ٣٦٠

ورقابة الأحزاب على السلطة تأخذ صورا متباينة، فقد تكون بالنصائح والتوجيهات الهادئة، وقد تكون بالتعنيف واللوم، وقد يصل الأمر إلى استعداء الشعب على السلطات بقصد التأثير على سلوك السلطات، مما يؤدى إلى قيام رأى عام قوى معارض للسلطات العامة، الأمر الذى يجبرها على إعادة النظر فى تصرفاتها وتوضيحها وتوضيح وجهة نظرها فى الموضوع، وقد يؤدى إلى سحب الثقة من الحكومة أو عدم مساندتها فى الانتخابات العامة، وقد يؤدى أيضا إلى حل الهيئة التشريعية. وفى ذلك مايعد رقابة فعالة على تصرفات السلطات العامة«١» .

فوجود أحزاب معناه معارضة. ووجود معارضة دائما يحول دون الانفراد بالرأى فى تسيير دفة الحكم. فالحزب الحاكم حاز على تأييد أغلبية الشعب، وهذا بدوره حمله للسلطة، لاعتقاده أنه القادر على تحقيق أمانيه ومتطلباته. فإذا ما انحرف عن المصلحة العامة أو عن تنفيذ الوعود التى قطعها على نفسه لهيئة الناخبين، وجد من يرده وينتقده ليعود إلى الاطار الدستورى الذى يسير فى فلكه، ليحترم الدستور أو القانون أو اللائحة التى خالفها هذا الحزب، أو الوعد الذى قطعه على نفسه للشعب فى حدود هذه المشروعية«٢» .

وعلى ذلك فالأحزاب عنصر هام من عناصر الرقابة وضمانة قوية لحريات وحقوق الأفراد، إذ أن وجودها يؤدى إلى تحديد مسئولية السلطات وإدانتها فى حالة انحرافها أو تعسفها«٣» .

وتعدد الأحزاب مع وجود المعارضة يقدم الطرق السلمية الكافية القادرة على تغيير القيادات وإحلال غيرها من خلال الانتخابات العامة. وذلك ضمان كاف للانتقال الشرعى والسلمى للسلطة. وبذلك تستوعب الأحزاب كل أو معظم الاتجاهات فى إطار النظام السياسى والدستورى. وهذا يساعد على خلق جو من الاستقرار السياسى داخل أجهزة الدولة المختلفة«٤» .

---

١) د. عبد الحكيم العيلى ـ مرجع سابق ـ ص ٦٢٠.
٢) د. نعمان الخطيب ـ مرجع سابق ـ ص ٩٦.
٣) جيرو ـ السلطة التنفيذية ـ باريس ـ ١٩٣٨ ـ ص ١١٢.
٤) د. نعمان الخطيب ـ مرجع سابق ـ ص ٩٩.

ووجود الأحزاب المعارضة ليس ضياعا للوقت والجهد، فإن كثيرا من هذه الأحزاب قدمت أفكارا نفذتها قيادة الحزب الحاكم. حتى أن هذه الأحزاب يشكون من سرقة الأحزاب الحاكمة لمبادئهم «١» .

ومن منطلق أهمية الأحزاب السياسية، كأداة للرقابة على السلطة السياسية نجد أن «السير توماس أ. ماى» يذهب إلى أن المعارضة قد تخدم الأمة أفضل بكثير من خدمة الحكومة لها، وأن الشعب الانجليزى، مدين بكثير من حقوقه وحرياته للمعارضة، فقد قاومت المعارضة، السلطات المستبدة، ولذلك يرجع الفضل أساسا فى تمتع الشعب بحقوقه لاصراره القوى وتصميمه على نيها، وأمكن لكل مصلحة ومبدأ أو رأى أو نظرية أو فكرة أن يعبر عنها «٢» .

كما يقرر جارنر أن الشعب إنما يحكم بواسطة الأحزاب السياسية، وهذه هى الطريقة الوحيدة التى تكفل المسئولية أمام الشعب فى النظام الأمريكى «٣»

والواقع أن نجاح أو فشل الأحزاب يتوقف بالدرجة الأولى على مستوى الوعى السياسى لدى الجماهير من ناحية، ومدى اخلاص قادة وزعماء الأحزاب فى المشاركة العامة من أجل تطوير النظام السياسى واستقراره، من ناحية أخرى «٤»

وللحزب السياسى تعريفات متعددة نختار منها تعريف V.O. Key. «هيئة من الأشخاص متحدين من خلال حماس مشترك لمصلحة قومية أو لمبدأ محدد يتفقون عليه» «٥». ويعرف أندريه هوريو الأحزاب السياسية على أنها تنظيمات دائمة، تتحرك على مستوى وطنى ومحلى، من أجل الحصول على الدعم الشعبى،

---

١) David weingast: "we elect a president-julian messner, New York, 1973. P.45.
سعد محمد خليل - تولية رئيس الدولة - المؤسسة العربية الحديثة - ١٩٨٨ - ص ٩٤.

٢) للمزيد من التفاصيل راجع د. محمد عصفور - أزمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى - ص ١٧٧. والمراجع التى أشار إليها سيادته.

٣) جارنر - آراء وأنظمة سياسية أمريكية - طبعة باريس ١٩٢١.
د. بطرس غالى، د. محمود خيرى عيسى - المدخل فى علم السياسة - ١٩٧٦ ص ٢٦٨
د. سعيد الحكيم - الحريات العامة فى النظم الوضعية والشريعة الاسلامية - ص ٢٩٦

٤) د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص ١٠١.

٥) V.O. Key. politics parties, and pressure groups, thomas, y. crowell new york 1953-p.272

بهدف الوصول إلى ممارسة السلطة بغية تحقيق سياسة معينة«١». كما يعرف بيرك «٢» الحزب بأنه «كل تجمع لأشخاص يعتنقون نفس النظرية السياسية ويحاولون وضعها موضع الاعتبار والتقدير عن طريق التحالف مع أكبر عدد ممكن من المواطنين ثم التوصل إلى السلطة أو على الأقل التأثير على قراراتها. ومن ثم فإنه يمكن تحديد خصائص الحزب السياسى فيمايلى:

(١) جماعة من الأفراد، ولايشترط فيهم أن يكونوا من جنس واحد أو أن يكونوا من طبقة اجتماعية واحدة أو اقليم واحد.

(٢) تعتنق هذه الجماعة من الأفراد نظرية سياسية واحدة، وتهدف إلى تنفيذ برنامج سياسى معين، وقد يشتمل هذا البرنامج على أغراض اجتماعية وسياسية واقتصادية.

(٣) المحاولة الدائمة للتوصل إلى السلطة فى الدولة بالوسائل الديمقراطية.

(٤) الاستمرارية فى بناءه الهيكلى أو حركته السياسية، أى يختلف عن التنظيمات السياسية المؤقتة التى تتكون لخدمة هدف معين فى فترة زمنية خاصة وتنتهى مهمتها بتحقيق هذا الهدف.

أنواع الأحزاب السياسية«٣»:

يمكن تقسيم أنواع الأحزاب السياسية إلى قسمين تبعا للزاوية التى ننظر منها، فإذا مانظرنا إلى أصل الأسباب التى أدت إلى التضامن وقيام الحزب، فإنها تتنوع إلى أحزاب برامج، وأحزاب أشخاص، وإذا مانظرنا إليها من حيث تعددها أو عدم تعددها، فإنها تنقسم إلى نظام تعدد الأحزاب، ونظام الحزب الواحد.

---

١) أندريه موريو ـ مرجع سابق ـ ص ٢٤١.

٢) E. Burk: Every Man's encyclopaedia: edited by: D. A. Girling. J.M. Dent and sons ltd. london volume, 9. 1978. p. 652.

٣) روبير بيلو ـ المواطن والدولة ـ ترجمة نهاد رضا ـ منشورات عويدات ـ ص ١٥٥.
د/ بطرس بطرس غالى ـ د/ محمود خيرى عيسى ـ مرجع سابق ـ ص ٢٧٢.
فاروق عبد السلام ـ الاسلام والأحزاب السياسية ـ ص١٤٢.

وهذه التقسيمات ليست جامدة أو تحكمية، إذ أن المقصود منها هو إبراز أهم الصفات السائدة فى النظام السياسى فى الدولة، دون أن يمنع من احتواء قسم أو نوع على بعض الصفات المميزة للقسم الآخر أو الأنواع الأخرى.

القسم الأول: أحزاب البرامج وأحزاب الأشخاص:

(١) أحزاب البرامج:

- وهى أحزاب تقوم على فكرة عقائدية أو ايديولوجية معينة، حول تصور الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فوحدة الاعتقاد وتقارب الأفكار والمبادئ والقيم من أسباب المشابهات بين الأفراد وعامل من عوامل التضامن، أى أن أصل نشأة الحزب العقائدى يقوم على أساس تجمع أفراد متفقين فى العقيدة أو فى الفكر والمبادئ والقيم التى يجب أن تسود فى المجتمع، ويتحدون فى تكتل سياسى لنشر أفكارهم واجتذاب الأنصار والمؤيدين ولرفع ثقافتهم السياسية، وثقافة مواطنيهم، ويسعون للوصول إلى السلطة لتنفيذ برامجهم أو على الأقل التأثير فى برامج الحكومة القائمة، ولذلك فإن من أهم شروط العضوية واستمرارها هو ايمان العضو بمبادئ الحزب وتمسكه بها.

وهذه الأحزاب غالبا ماتكون على درجة عالية من التنظيم وأعضاؤها مطيعون لأوامرها وخاضعون دائما للتفسيرات الجديدة لعقائد وأفكار الحزب. ومن أمثلة تلك الأحزاب، الأحزاب الشيوعية، والاشتراكية، والملكية والكاثوليكية والجمهورية، والاسلامية.

(٢) أحزاب الأشخاص:

هى أحزاب تقوم على أساس التضامن الشخصى بالتكتل حول شخص أو أسرة. وتفرضها شعبية بعض الأفراد وقدرتهم على القيادة وكفاءتهم السياسية أو العسكرية أو الاقتصادية، فيلتف حولهم ويتمسك بهم من يزكيهم ويثق بهم ويراهم أجدر بالزعامة من غيرهم وأقدر على العدل بين الناس وقضاء مصالحهم وأقدر على انتهاج سياسة ملائمة للمصلحة العامة أو لبعض المصالح الخاصة

وأقدر على تحقيق الحماية الشخصية لهم، وبعض مصالحهم الخاصة.

والزعامة أو الزعيم هو الذى يضطلع بالدور الرئيسى فى هذه الأحزاب، فالزعيم هو الذى ينشئ الحزب ويوجه نشاطه ويضع برامجه ويغيرها دون أن يخشى عدم ولاء أتباعه وأعضاء حزبه. واعتماد هذه الأحزاب على قوة شخصية الزعيم ونشاطه وحيويته يقلل من درجة التنظيم ويضعف من روح طاعة الأعضاء التى يتميز بهما أحزاب المبادئ، كما أنه قد يجعل وجود واستمرار هذه الأحزاب مرتبطا إلى حد ما بوجود الزعيم ومباشرته لنشاطه، فإذا ما اختفى بموته أو انسحابه من الحياة السياسية انهار حزبه تبعا لذلك.

وانتشار هذا النوع من الأحزاب يرجع إلى«١» :

(١) وجود دول لاتزال تترسب فيها العادات الاقطاعية القديمة، وتقوى فيها الروح العائلية أو الطبقية.

(٢) عدم انتشار التعليم وضحالة التثقيف السياسى وبدائيته.

(٣) وجود الفوارق الاجتماعية بدرجة كبيرة، واستمرار سيطرة زعامة الطبقة الأرستقراطية وممالأة الطبقات الخاصة لها«٢».

القسم الثانى : نظام تعدد الأحزاب ونظام الحزب الواحد«٣» :

إن الأخذ بنظام تعدد الأحزاب أو بنظام الحزب الواحد، يرجع إلى ظروف كل دولة، السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

(١) نظام تعدد الأحزاب :

يوجد حيث يكون الحكم فى الدولة ديمقراطيا قائما على الانتخاب والتصويت، واحترام الحريات العامة، وتكون الأحوال والظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية مستقرة، والمستوى الثقافى العام للشعب مرتفع، إن توافر

---

١) روبير بلو - مرجع سابق - ص ١٥٦.
د بطرس غالب - د. محمود خيرى عيسى - مرجع سابق - ص ٢٧٤
٢) د. سعيد الحكيم - مرجع سابق - ص ٢٩٩.
٣) د بطرس غالى - د محمود خيرى عيسى - مرجع سابق - ص ٢٧٤.
روبير بيلو - مرجع سابق - ص ١٥٨

هذه الظروف أوجلها يؤدى إلى ظهور الحاجة إلى تعدد الأحزاب للتنسيق بين الآراء المتضاربة والمصالح المتعارضة للمشاركة فى الحياة العامة ومراقبة السلطات فى تصرفاتها، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف القائمين بالسلطة. ويعتبر هذا فى الواقع أدق النظم فى التعبير عن انقسام الناس فى آرائهم ومصالحهم«١» .

وإذا كانت الأحزاب السياسية بوجه عام فى الدول التى تأخذ بنظام تعدد الأحزاب، تختلف فى البرامج والمبادئ والأهداف، إلا أنها مع ذلك تشترك جميعا عادة فى نظرة عامة للمسائل الرئيسية، فهى تعمل داخل إطار واحد يجمعها، وهو الدستور الذى يحدد طابع السلطة السياسية، والهيكل العام للنظام الاجتماعى للدولة، والمثل والقيم العليا التى ارتضاها الشعب، وهذا من شأنه تحقيق نوع من الوحدة بين الأحزاب تتمثل خاصة فى محاولتها جميعا تحقيق الأهداف القومية«٢» . واحترامها للدستور وروحه.

هذا وقد تتعدد الأحزاب فى الدولة بشكل كبير، ويساعد على هذا الأخذ بنظام التمثيل النسبى فى الانتخابات، وتمثيل الأقليات السياسية«٣» .

فبمقتضى هذا النظام الانتخابى تضمن آية جماعة سياسية أن يكون لها من يمثلها فى المجالس النيابية، وفى ظل هذا التعدد يصعب تحقيق الاستقرار السياسى، إذ من الصعب أن يحصل أى حزب على أغلبية مقاعد المجلس النيابى إلا فيما ندر، الأمر الذى يستلزم ضرورة تشكيل حكومة ائتلافية من عدة أحزاب، وهذا يؤدى إلى ضعف التضامن الوزارى، فيؤدى إلى سقوط الوزارة وسحب الثقة منها. لأن كل حزب يحاول أن ينفذ مبادئه وبرامجه على حساب مبادئ وبرامج الأحزاب الأخرى المشتركة معه فى الوزارة.

---

١) د. سعيد الحكيم - مرجع سابق - ص ٣٠٠.
٢) د. محمد على محمد - مرجع سابق - ص ٤٢٠ ومابعدها.
٣) روبير بيلو - مرجع سابق - ص ١٦٠ ومابعدها.
د. بطرس غالى، د. محمود خيرى عيسى - مرجع سابق - ص ٢٨٠.
د. سعيد الحكيم - مرجع سابق - ص ٣٠٠.

كما يؤدى هذا التعدد من ناحية أخرى إلى تقوية سلطة المجلس النيابى على حساب السلطة التنفيذية التى لاتتوصل فى الأغلب الأعم إلا إلى قرارات توفيقية ليست لها آثار فعلية، ولضعف التضامن الوزارى«١» .

هذا وقد يتبلور نظام تعدد الأحزاب فى وجود حزبين قويين منظمين، يتنافسان فيما بينهما للوصول إلى السلطة، وذلك نتيجة اندماج أحزاب مع بعضها البعض أو اختفاء أحزاب من الحياة السياسية، وهذا الوضع لايمكن من وجود أحزاب أخرى ضعيفة أو صغيرة تكون فى الظل لا أمل لها فى الوصول إلى الحكم كحزب الأحرار فى انجلترا الآن مع أنه كان فى الماضى من أحزاب الحكم التى تنافس حزب المحافظين، ولكنه أخذ يضعف ويتوارى فى الظل وحل محله حزب العمال، فالوضع الحزبى فى الدولة، إذا كان يتبلور فى صورة حزبين كبيرين، فإن هذا لايرجع إلى وجود نص دستورى يقصر النشاط الحزبى على وجود حزبين ويحرم تكوين أحزاب أخرى، وإنما يرجع ذلك إلى عدة ظروف وأسباب أهمها نظام الاقتراع«٢» .

فإذا كان نظام الاقتراع عاما ويتم على مرحلة واحدة يفوز فيها بالسلطة من يحصل على الأغلبية المطلقة من مقاعد المجلس النيابى، فإن هذا يدفع الأحزاب المتقاربة فى الأفكار والبرامج والأهداف إلى الاندماج فيما بينها لتشكل حزبا واحدا، فى محاولة لاستقطاب أصوات الناخبين لصالحها، بدلا من تفتيتها وبعثرتها بين الأحزاب المختلفة المتعددة، مما قد يضيع عليها الفرصة فى تولى الحكم، وصيرورته إلى حزب آخر قد يتعارض معها فى الأفكار والبرامج والأهداف.

---

١) د سعيد الحكيم - مرجع سابق - ص ٣٠١.
٢) روبير بيلو - مرجع سابق - ص ١٥٩ ومابعدها.
د بطرس غالى، د محمود خيرى - مرجع سابق - ص ٢٧٦، ٢٧٩، ٢٨٠.
البيرمابيلو ومارسيل ميرل - الأحزاب السياسية فى بريطانيا العظمى - ترجمة محمد برجاوى . منشورات عويدات - بيروت - ص ٥ ومابعدها، ص ٦٤، ص ٧٦.

كما أن الأحزاب تستشعر أنه باندماجها تستطيع تشكيل معارضة قوية منظمة داخل المجلس فى حالة عدم حصولهما على الأغلبية المطلقة من مقاعد المجلس النيابى«١» .

ومن ناحية أخرى يدفع هذا الأسلوب من الاقتراع هيئة الناخبين إلى التكتل والتكاتف والتصويت بجدية وعناية لصالح أقرب الأحزاب إلى معتقداتهم وآرائهم ومصالحهم، وأقدرهم على تحقيقها، والوقوف خلفه فى المعركة الانتخابية وجذب الأصوات لصالحه، وإلا وجدوا أنفسهم محكومين بحزب قد لايؤمنون بمبادئه وأهدافه ولايحقق مصالحهم، بل قد يضيعها ويهدرها .

كما أنه من أسباب وجود حزبين قويين يتكتل أغلب أفراد الشعب ورائهما هو إحساس أفراد الشعب بوجود فراغ فى علاقتهم بالهيئة الحاكمة، ورغبتهم فى ممارسة رقابة فعاله مؤثرة على السلطات الحاكمة بإيجاد معارضة قوية منظمة تستطيع مجابهة السلطة ومحاسبتها «٢». ذلك أن للمعارضة دورها فى نظام الأحزاب السياسية، فهى تعاون الحزب الحاكم بانتقادها له، لحل مايواجه المجتمع من مشاكل،وماتقدمه من بدائل أفضل من أسلوب مواجهة الحزب الحاكم لها. والمشاركة السياسية لحزب المعارضة تمليه طبيعة التنافس بينه وبين حزب الأغلبية«٣» .

ومن العوامل المؤثرة بدون شك فى وجود حزبين قويين يتنافسان على تولى الحكم وتكتل أغلبية هيئة الناخبين ورائهما، هو تقارب المستوى الثقافى والاقتصادى والاجتماعى، وعدم تعدد العقائد والأجناس فى الدول وذوبانها فى كيان واحد، واختفاء العصبيات القبلية أو العصبيات العائلية والعصبيات الأقليمية

---

١) د . سعيد الحكيم - مرجع سابق - ص ٣٠٠.
٢) د سعيد الحكيم - مرجع سابق - ص ٣٠٠.
٣) د نعمان الخطيب - مرجع سابق - ١٩٨٣ - ص ٥٧١

ثنائية الأحزاب والبرلمانية البريطانية:

يعتبر نظام الحكم فى بريطانيا، من أوضح الأمثلة التى توضح أثر نظام الأحزاب فى الحكم. ذلك أن نظام الحزب الفائز فى الانتخابات البرلمانية هو الذى يتولى تشكيل الوزارة، طوال الفترة التشريعية، فكل ماله اتصال بتشكيل الوزارة، وحياتها، ونشاط البرلمان يخضع للحزب الفائز، دون أن تعرف حركة الأحزاب صورة العنف أو التقلبات السياسية أو الثورية.

ويعتمد نظام الحكم فى بريطانيا على وجود حزبين رئيسيين فى مجلس العموم، ومع ذلك هناك فرصة لتمثيل الأحزاب الأخرى«١» .

وإذا كان الملك يختار نظريا رئيس الوزراء فإنه من ناحية الواقع مضطر أن يدعو زعيم حزب الأغلبية فى مجلس العموم الذى فاز بالانتخابات، كى يتولى تشكيل الوزارة حيث يختار الوزراء عادة من كبار رجال الحزب، ومن ثم فالحكومة تبقى عادة مابقى المجلس، وهذا يجعل السياسة واضحة ومفهومة من قبل الناخب، لأنه يحدد بشكل واضح المسئوليات«٢» .

إن نظام الحزبين يفضى بالضرورة إلى وجود حزب واحد يكون الأغلبية، وتتجمع فى هذا الحزب كل السلطات: فهو يكون الأغلبية البرلمانية، وعنها تنبثق الحكومة. أما المشروعات التى تعرضها الحكومة على المجلس، فتدرسها وتعدها مكاتب الحزب الحاكم. ويلتزم النواب بالتصويت حسب توجيهات حزبهم، وفى كل

---

١) فمثلا عدا حزب الأحرار هناك ممثلون عن الأحزاب التالية:
حزب العمل الجمهوري republican labour party وهو من أحزاب ايرلندا الشمالية، والحزب الوطنى الاسكتلندى Scotich nationalist والحزب البروتستانتى الاتحادى Theprotestant unionist party وهو أيضا من أحزاب ايرلندا الشمالية، وحزب الاستقلال الوحدوى theindependent unity party، وهو أيضا من أحزاب ايرلندا الشمالية، والحقيقة أن مثل هذه الأحزاب ماكانت لتصل مجلس العموم لو أنها قدمت مرشحيها فى الدوائر الانجليزية، فتمكنها من الوصول لمجلس العموم هو ترشيحها الاقليمى فى استكلندا وايرلندا الشمالية

D.M.M. scott and D.L. korbin: Britich Constitution. london. third edition. Butter worths. p67.

د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص ٥٧٣.
٢) أندريه هوريو - مرجع سابق - ص ٢٣٥.

حزب مراقبون تقتصر مهمتهم على التثبت من التزام الأعضاء بهذه القاعدة. أما برنامج الحكومة فتحدده مؤتمرات الحزب الحاكم.

فالأحزاب البريطانية هى سيدة الموقف فى تقديم المرشحين، فالترشيحات المنفردة، تصبح عملية صعبة، بسبب ثقل النفقات التى تتطلبها، مع قلة فرص النجاح، فى مقابل ذلك، خاصة أن الأحزاب تختار المناطق التى يترشح فيها المرشحون المقبولون من لدنها، وتدل التجربة البرلمانية البريطانية على مدى انضباط الناخبين، بحيث تجعل فى الكثير من المناطق، إحلال مرشح مكان آخر، أمرا عديم الأهمية، فعدد الأصوات الممنوحة للحزب يبقى تقريبا كما هو. ويشرف كل حزب على مرشحيه، ويدعوهم بصورة دائمة إلى الانضباط، وخاصة أن الأحزاب تتابع حضور أعضاءها لجلسات مجلس العموم، خاصة عند التصويت على القوانين المهمة أو ذات الأثر بعيد المدى، مثل التصويت التاريخى على انضمام بريطانيا إلى السوق الأوربية المشتركة، ويخضع أعضاء الحزب الذين يتخلفون عن حضور جلسات مجلس العموم لعقوبات يوقعها عليهم الحزب، وذلك حتى يضمن الحزب الأكثرية فى البرلمان للوزارة الحاكمة«١».

ويمكن اعتبار النيابة فى انجلترا ضربا من التعليمات الملزمة للأحزاب فكل حزب يعلن فى برنامجه الانتخابى الحلول العملية للمشاكل التى يواجهها الشعب، كما يعتزم تنفيذها، إذا تسلم مقاليد الحكم. وكل حزب يعلم مسبقا أنه مسئول عن تنفيذ وعوده. لهذا تستبعد الوعود الغوغائية. إذ لامجال أمام الحزب الحاكم للتملص من مسئولية الوعود التى التزم بتنفيذها وإلقاء تبعة الفشل على غيره، كما يحصل فى الحكومات الائتلافية. فالشعب مباشرة عن طريق نظام الحزبين يراقب رئيس الحكومة (زعيم الأغلبية). وينصرف هم هذا إلى النجاح. وطوال مدة تسلمه الحكم يحسب حسابا دقيقا لآراء هيئة الناخبين، كما تنعكس فى تطور الرأى العام، لأن إسـقاط الوزارة أو قيام أزمة وزارية لايعتبر حلا، لأن العبـــــرة

١) أندريه هوريو - مرجع سابق - ص ٣٢٦.

بموقف الشعب. ولذلك يسعى الحزب ونوابه إلى إكراه الوزارة على تكييف سياستها بما يتلاءم مع اتجاهات الرأى العام. وقد يتم ذلك عن طريق الالتزام بالوعود المقطوعة فى البرنامج الانتخابى، أو الانحراف عنها. أما المؤشرات التى تقيس هذا الانحراف فهى الأغلبية البرلمانية (الحزب الحاكم) والمعارضة. فنواب الأغلبية أقدر من الحكومة على تعرف آراء ناخبيهم وتتبع تطور الرأى العام. كما أن المعارضة يهمها أن تستغل أسباب التذمر بين الشعب لتنتقد الحكومة فتضطر هذه إلى تصحيح موقفها إذا اعتبرت أن الانحراف المسجل يشكل خطرا على مستقبل الحزب فى الانتخابات القادمة.

ويتناقض نظام الأحزاب البريطانية مع نظام الأحزاب الأمريكية بسبب كيان هذه الأحزاب، فإذا كان كيان الحزب فى بريطانيا يرتكز على مركزية قوية، تخف قوتها عند المحافظين عنها عند العمال، ففى الأحزاب البريطانية يحتفظ مركز الحزب بالسيطرة على مالية الحزب، كما يحتفظ لنفسه بالحق فى الموافقة على الاقتراحات المقدمة من قبل اللجان المحلية. هذا بالاضافة لارتكازها على العناصر والعقائد الكلاسيكية للحزب السياسى«١».

فى حين أن الأحزاب الأمريكية لاترتكز على أي قاعدة أيديولوجية أو اجتماعية، فهى لاتقوم على الانتماء الفردى لأكبر عدد ممكن من الأعضاء، وبالتالى فهى ليست أحزابا جماهيرية بالمعنى الفنى، بل هى أحزاب قيادية«٢». فهى تتضمن فى داخلها عناصر وعقائد متنافرة تماما«٣». وأنها تؤلف فى الأساس، وسائل للاستيلاء على المراكز الادارية والسياسية، ولتعيين المرشحين للانتخابات الأولية التى لها أهمية أعظم من أهمية الاقتراع الفعلى، فهذه الأحزاب تقوم على اللامركزية، فما من سلطة حقيقية للأجهزة المركزية على اللجان المحلية. وبالتالى

---

١) Maurice Duverger: lepartis politiques, lipraitie. Armand colin-ed,6- 1969- p.240

٢) د.كمال الغالى - مرجع سابق - ص ٣٥٨

٣) د. نعمان احطيب - مرجع سابق - ص٥٨٢

د. سعاد الشرقاوى - ص ١٨٧

فإن «اللجنة القومية» التى تتزعم الحزب على المستوى الاتحادى لاتتمتع بأى سلطان فعلى.

ويعتبر رئيس الولايات المتحدة وحده يعتبر «زعيم» حزب الأغلبية (وغالبا مايكون هو أيضا بدون سلطة حقيقية على أعضاء الحزب). ولذلك يحسن، بدلا من الحديث عن «الحزبين الأمريكيين»، أن نتحدث عن ١٠٠ حزب أمريكى، لوجود خمسين حزبا ديمقراطيا، ومثلهم من الجمهوريين، واحد منهما فى كل دويلة. وتنظيم هذه الأحزاب ضعيف على مستوى الدويلات نفسها «١». فاللجان فى الأحزاب الأمريكية تتمتع بالاستقلال بعضها عن بعض. ففى كل دائرة انتخابيه لجنة يطلق عليها اسم (precinct) ويوجد قائد حزبى (captain) يترتب عليه أن يعرف كل الناخبين شخصيا ويحافظ على الاتصال المستمر بهم، ويقدم لهم الخدمات اللازمة. وهؤلاء القادة محترفون أو شبه محترفين لا سيما فى المدن. ونفوذ كل حزب رهن بمدى نفوذ هؤلاء القادة على ناخبيهم، ومدى ولائهم للحزب، وترتبط الدوائر الانتخابية وقادتها بلجان المقاطعات الكبرى(Comites). وهذه الأخيره تتلقى مباشرة تعليمات الزعماء. ويعتمد استقطاب الحزب لهؤلاء القادة من جهة واستقطاب هؤلاء الناخبين من جهة أخرى، على نظام «اقتسام الأسلاب» فثمة عدد كبير من الوظائف العامة فى الولايات المتحدة لاسيما فى الدويلات والبلديات، لايجرى اشغالها على أساس الكفاءة، كما تعبر عنها نتائج مسابقة أو حيازة درجة علمية، بل تمنح مكافأة للأصدقاء السياسيين. ولذلك يقترن تحول الأغلبية من حزب إلى آخر بانقلاب فى الادارة، وتوزع الوظائف على أنصار الحزب الفائز.

سعاد الشرقاوى - مرجع سابق - ص ١٨٦.
كمال الغالى - مرجع سابق - ص ٣٥٨.
ـن أسماعيل - مرجع سابق - ص ٥٥.
ـى الخطيب - مرجع سابق - ص ٥٨٠.

ويساعد على ذلك أن كثير من الوظائف، على المستوى الاقليمى، كوظائف القضاة ورؤساء الشرطة.. الخ يتم شغلها بالانتخاب«١».

كما أن الأحزاب الأمريكية لاتتقيد كثيرا بقواعد الانضباط الحزبى، التى تتمتع بها الأحزاب البريطانية. ففى القرارات الهامة والخطيرة لايصوت قط جميع أعضاء الحزب بشكل موحد. وتكون النتيجة مماثلة لتعدد الأحزاب«٢».

إن المشاركة السياسية لحزب المعارضة يفرضها التنافس بينه وبين حزب الأغلبية. ويتحصن حزب المعارضة فى البرلمان بقوة، حيث يملك أن يعبر عن آرائه فى حرية تامة. غير أنه لايستطيع أن يشل قرارات الحزب الحاكم، مادام أقلية. ولايمكنه أن يسقط الحكومة أو يرفض مشاريعها، إلا إذا وقع انقسام فى حزب الأغلبية، وهو أمر نادر الحدوث.

ولايخشى حزب المعارضة اضطهاد الحزب الحاكم، فهو يعلم أن صوته يمكن أن يرتفع بحرية داخل المجلس، وأنه لايمكن ملاحقة أعضائه بسبب آرائهم أو خطبهم أو تصويتهم.

وهكذا نجد نوعا من الديمقراطية الفعلية. فالرأى العام الذى اختار رئيس حكومة بذاته، يمارس على الدوام أثره القوى فى توجيه سياسة الحكم. ولذلك يطلق البعض على النظام الانجليزى اسم «حكومة الرأى العام»«٣».

ويعتبر شعور الشعب الانجليزى العميق هو أعظم ضمان لهذا النظام. مما يدفعه لعدم السماح بأى انتهاك لحقوق الأقلية. لذلك فإنه من الصعب على الدول الأخرى التى لايتعمق لديها نفس المشاعر التى يستشعرها الشعب الانجليزى أن

---

١) موريس دوفرجيه - مرجع سابق - ص ٢٤٠.
د. سعاد الشرقاوى - مرجع سابق - ص ١٨٧.
د. كمال الغالى - مرجع سابق - ص ٢٥٨ - ٢٥٩.
د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص ٥٨٠ - ٥٨٣.
٢) د. كمال الغالى - مرجع سابق - ص ٢٦٠ - ٢٦١.
د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص ٥٨١ والمراجع التى أشار إليها سيادته.
٣) د. كمال الغالى - مرجع سابق - ص ٢٧٩.

تتبنى النظام الانجليزى دون أن تضع له الكثير من القيود والضوابط التى لايعرفها النظام الانجليزى.

كما أنه مما لاشك فيه أن هيبة رجال القضاء الانجليزى واستقلالهم فى مباشرتهم لوظيفتهم واعتزازهم بعملهم أثر كبير فى الدور الذى يلعبه القضاء الانجليزى فى حماية الحريات العامة ضد السلطات العامة.، وهو لايتردد فى التصدى لأى تعسف من السلطات العامة أو أى تعدى على الحقوق والحريات العامة للأفراد، وهو يملك سلطة منع أى وقف تعسفى لأحكامه أيا كان سببه «١» .

نظام الحزب الواحد :

إن نظام الحزب الواحد يعمل بوجه عام فى الدول التى رفضت الموقف المحايد من الأحزاب، والتى أعلنت تبنيها لمعتقد معين. وقد نشأ هذا النظام فى العصور الحديثة فى كل من روسيا الشيوعية وألمانيا النازية وايطاليا الفاشية، حيث ظهرت النظم الشمولية الحديثة التى لاتعتبر قيام تعدد الأحزاب ضرورة فى النظام الديمقراطى، وانما تعتبره مظهر انقسام المجتمع الرأسمالى إلى طبقات يدافع كل حزب منها عن طبقة بذاتها.

إن نظام الحزب الواحد لايسمح بوجود أحزاب متعددة، بل يحتكر تمثيل الشعب حزب واحد يستأثر بالسلطة «٢» . فهو يفرض تركيز السلطة واحتكار العمل السياسى على قادة الحزب وأعضائه ضمن ايديولوجية معينة يسير فى إطارها هذا الحزب، وبالتالى فإن أى عمل سياسى لابد أن يكون تحت إشراف الحزب وتنظيماته التى تسيطر سيطرة تامة على البرلمان والحكومة فى وقت واحد «٣» . ذلك أن تفرد الحزب الواحد هو انعكاس للوحدة الوطنية، فالجماعية الديمقراطية تشوه فى النهاية المصلحة العامة، من جراء صراع المصالح الخاصة، وتضحى بمصلحة الشعب بكامله على مذبح الأهداف الخاصة المتصارعة، لهذه أو تلك من الفرق. «ففى المرآة

---

١) د. كمال الغالى - مرجع سابق - ص ٢٧٩.
٢) د. بطرس غالى، د. محمود خيرى عيسى - مرجع سابق - ص ٢٧٦.
٣) ... [illegible] الجرف - نظرية الدولة - مرجع سابق - ص ٦٠٠.

المتهشمة للأحزاب، لايعرف الوطن صورْة: فالارادة العامة، كما يقول روسو تشوه بالتجزئة إلى إرادات جماعية خاصة. هذا بالاضافة إلى أنه «عندما تكون هناك أحزاب متعددة فى بلد ما فإنه من المستحيل التدخل بفاعلية فى الشئون العامة من دون الانضمام إلى حزب من الأحزاب. والقيام بدوره فيها. ممن يهتمون بالصالح العام، ويرغبون فى رعايته، إما أن ينخرطوا فى حزب من الأحزاب، أو أن يرفضوا التفكير فى الصالح العام ويلتفتوا عنها إلى أمور أخرى. وحتى فى حالة انضمامهم إلى الحزب، فقد تأتيهم أمور أخرى تنسيهم الصالح العام»(١).

والدول التى تعتنق نظام الحزب الواحد، تحظر أى نشاط سياسى خارج نطاق الحزب وتنظيماته، وبالتالى لايمكن أن يجرى عمل سياسى معترف به فى الدولة، ضد برنامج الحزب وأيديولوجيته، باعتبارها البرنامج والأيديولوجية الموجهة لحياة الجماعة«٢».

ويجمع الحزب الواحد، العناصر المؤمنة بمبادئه والموالية له تماما. الذين يمكن الاعتماد عليهم. ولهذا يكون الانضمام تحت لوائه منظما تنظيما دقيقا، بحيث لايسمح بالانضواء تحت لوائه، إلا لمن يثبت بصفة مؤكدة إخلاصه وولائه للمبادئ التى يقوم عليها نظام الحزب، وبصفة عامة لايمكن الانضمام إلى الحزب إلا بعد الانخراط فى سلك شبيبة الحزب وتتبع مراحل تكوينها، واجتياز اختبارات تكون تارة صارمة وأخرى ميسورة.

والصفوة المختارة والمحضرة من قبل الحزب يمكنها بفضل الحزب أن تقوم بوظيفة الادارة، ويؤخذ الرؤساء أو الزعماء السياسيون، والاداريون، والاقتصاديون من داخل الحزب، ولا تنحصر مهمة الحزب بالادارة فقط، بل يبعث الحيوية فى الادارات العامة، مع التأكد من اخلاصها. فممثلوا الحزب حاضرون فى كل مكان، من المجالس الوزارية حتى أصغر لجنة محلية أو خاصة«٣».

---

١) د. موريس دوفرجيه - مرجع سابق - ص ٢٩٢.
٢) د. طعيمه الجرف - مرجع سابق - ص ٦٠٠ - ٦٠١.
٣) موريس دوفرجيه - مرجع سابق - ص ٢٨٨

كما أن من أهم شروط استمرار العضوية هو تمسك العضو بمبادئ الحزب، وإطاعته لأوامره وخضوعه دائما للتفسيرات الجديدة لأيديولوجية الحزب التى يتولاها زعماء الحزب الذين يسيطرون عليه سيطرة تامة كاملة. فهذه الأحزاب على درجة عالية من التنظيم، تتسم بخصائص محددة، مثل التسلسل الرئاسى للقيادات والاتجاهات البيروقراطية والتسلطية.

ومتى كان النظام الداخلى محكما دقيقا، صارم الالتزام، فإن عملية إعداد قوائم المرشحين سوف تكون حقا خالصا للحزب، بحيث يختفى حق الترشيح الفردى، مما يترتب عليه أن تتحول عملية الانتخاب من اختيار ديمقراطى حر، إلى مجرد حيلة دستورية، الهدف منها اشراك الناخبين فى عملية استفتاء بين المرشحين الذين يطرحهم الحزب الحاكم«١».

ونتيجة لسيطرة الحزب على ترشيح أعضاء السلطة التشريعية، فإن هؤلاء الأعضاء، بعد تمام عملية الانتخاب يلتزموا داخل الهيئة التشريعية بتوجيهات وتعليمات الحزب وبرامجه، وأن يحولوا برامجه وسياساته إلى تشريعات ملزمة«٢».

وفى سبيل ضمان استمرار ولاء عضو الهيئة التشريعية للحزب، فإن الحزب قد يلجأ إلى اختيار كثير من المرشحين، خارج نطاق موطنهم، وذلك تحاشيا لنشأة علاقات شخصية بينهم وبين جمهور الناخبين، فيرتبط بالقاعدة الجماهيرية، ويقوى مركزه ويزداد نفوذه نتيجة لذلك. وهذا عكس استراتيجية الحزب، التى تقوم على أن يظل العضو يشعر بحاجته للحزب لضمان استمراره فى عضوية الهيئة التشريعية، فلا تكون له فرصة للاستقلال عن الحزب. فصلة الحزب بالناخبين هى الاساس، حتى إذا تم تغيير المرشح، لايؤثر ذلك على الحزب تماما«٣».

---

(١) د. طعيمه الجرف - مرجع سابق - ص ٦٠١

(٢) د. طعيمه الجرف - مرجع سابق - ص ٦٠١.

(٣) G.Burdeau: Traite de science politique. R.Pichon et R. Durand-Auzias-paris-ed 2-1968 p.283

وإذا كان نظام الحزب الواحد لايعتبر منافيا للديمقراطية تماما «١». فهو يعتمد فى بقائه على تأييد الجماهير له ومساندته فى مسيرته ويأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية البرلمانية، كالاقتراع العام والتمثيل النيابى، إلا أنه مع ذلك يؤدى فى الغالب إلى نظام دكتاتورى«٢». وخاصة إذا سيطر فرد أو عدد من الأفراد على رئاسة الحزب وهيمن عليه نتيجة لبروز شخصيته على غيره من أعضاء الحزب وانقياد الجماهير له لما يتمتع به من صفات القيادة والزعامة من حيث القدرة السياسية أو العسكرية أو الاقتصادية أو قدرة التأثير فى الجماهير وإلهاب مشاعرها، كما حدث فى ألمانيا النازية فى عهد هتلر، وايطاليا الفاشية فى عهد موسولينى وروسيا فى عهد ستالين. حيث الاعجاب بشخصيته، الأمر الذى يؤدى إلى انعزال الأعضاء عن الجماهير وإخفاء المشاعر والانفعالات الجماهيرية الحقيقية. ثم الاضطرار إلى (التملق) على جميع المستويات التسلسلية، الذى يؤدى إلى تشويه الحقيقة تبعا لتنقلات. هذا إذا افترض أنه أمكن معرفتها فى القاعدة. وعضو الحزب مع ذلك يستطيع أن يدرك الحقيقة، إذا حاول أن يتحرر من شعارات الحزب، لكن الحذر البدائى يدفعه إلى تشويهها عندما يكاشف بها رئيسه المحلى، ويصيبها تشويه آخر، عندما ينقلها هذا إلى رئيسه فى المقاطعة، للأسباب ذاتها، ثم يعتريها تشويه ثالث عندما يعمد رئيس المقاطعة إلى إدماج التقارير وسبكها قبل تقديمها إلى المركز، ثم تشويه جديد أيضا عندما يعمد المركز إلى عرض القضية على رئيس الحزب الذى هو فى الوقت ذاته رئيس الدولة«٣». وتكون وظيفة الحزب الاساسية هى نشر تعليمات الدكتاتور بين الجماهير «٤». ومن باب أولى فإن قرارات وأعمال السلطة التنفيذية، لاتملك أن تخرج على توجيهات وتعليمات الحزب«٥». وهكذا يصبح الحزب الواحد فى النهاية ممثلا فى مؤتمره أو

١) د. بطرس غالى، د. محمود خيرى عيسى - مرجع سابق - ص ٢٧٦.
٢) د بطرس غالى، د محمود خيرى عيسى - مرجع سابق - ص ٢٧٨.
٣) موريس دوفرجيه - مرجع سابق ص ٢٩٠
٤) موريس دوفرجيه - مرجع سابق - ص ٢٩٠.
٥) د. طعيمه الجرف - مرجع سابق - ص ٦٠٢

لجنته المركزية مصدرا وأساسا للسلطات العامة كلها «١».

هذا ولايقتصر الأخذ بنظام الحزب الواحد على النظم الشمولية، وانما هناك عوامل أخرى قد تؤدى إلى الأخذ بنظام الحزب الواحد وتفضيله على نظام تعدد الأحزاب نظرا للظروف التى تمر بها الدولة«٢». فقد ينشأ الحزب الواحد فى أعقاب التغيير الثورى للنظام السياسى والاجتماعى أو للمطالبة بالاستقلال وخوض معركة التحرير، أو فى أعقاب استقلال الدول أو أنشائها. وهو فى هذه الحالة يمثل هيئة كفاح وقيادة للجماهير يجمع صفوفها ويعبئ جهودها لانجاز رسالتها البناءة أو الثورية والاستمرار فى عملية البناء إذ فى ظل هذه الظروف تكون الدولة فى أشد الحاجة إلى تضافر القوى وتكتلها ووقوفها خلف قيادتها، لكى تستطيع مجابهة التحديات أو التفرغ لمقتضيات المرحلة الجديدة، وذلك بدلا من بعثرة قوى الشعب وتفتيت وحدته فى التنافس والتناحر الحزبى على السلطة وإهمال معركة البناء والوقوع فى براثن الدول الاستعمارية التى تحاول التسلل إلى داخل الدول عن طريق الأحزاب الرجعية والطبقات الاقطاعية، لأن تعدد الأحزاب يحتاج إلى درجة من الوعى والثقافة والتفهم والاستقرار فى البناء الاجتماعى للدولة، وهو مالايتوافر خاصة فى الدول المستقلة حديثا أو التى تمر بحالة تغيير جذرى، نظرا لضعف نسبة التعليم أو لقلة التجربة بأسلوب الحكم الديمقراطى أو وجود العصبيات القبلية، أو لتربص الدول الاستعمارية بها.

والحزب الوحيد لايتجرد مطلقا من العناصر المؤثرة فى الجماهير، لأنه يعتبر أكمل جهاز دعائى منظم. وهو خير وسيلة لتكييف الرأى العام، وتكوينه، والاحاطة به وتوجيهه وتسييره على الخط المرسوم. كما يعتبر الحزب جهاز رقابه وقمع فهو جهاز رقابة وهو أيضا جهاز بوليس - فالمراقبة والوشاية واجبان أساسيان لكل عضو أصيل. فالرقابة متبادلة بين أعضاء الحزب، بعضهم

---

١ أ.د نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص ٤٠٠.
٢ د. بطرس بطرس غالى، د. محمود خيرى عيسى المرجع السابق - ص ٢٧٨

على بعض. مما يؤمن وفاء «النخبة» السياسية وإخلاصها «١»

وإن كان يرد على ذلك أن كل الأحزاب الديمقراطية تهدف أيضا إلى استخلاص نخبة سياسية وإلى إتاحه الاتصال بين الشعب والسلطة «٢».

ويعتبر نظام الحزب الواحد فى هذه الدول حلقة فى سلسلة تطورها فرضته الظروف الغير عادية التى تمر بها، وهو يختلف عن نظام الحزب الواحد فى النظم الشيوعية. فهو يعترف بحق المعارضة البناءة داخل الحزب ويعطى وزنا كبيرا لهذه المعارضة، ولايتردد فى إحداث تغيير فى سياسته وأوضاعه نتيجة لرأى من آراء المعارضة، كما لاينفى إمكان قيام أحزاب أخرى فى المستقبل نتيجة لتغير الظروف، فهذه الدول لاتأخذ بنظام الحزب الواحد كعقيدة لامحيد عنها، كما فى النظم الشيوعية، بل كتجربة عملية لتحقيق وحدة الدولة ونموها الاقتصادى، وحماية استقلالها، ويمكن العدول عنها تبعا للمصلحة العليا للدولة «٣».

---

١) موريس دوفرجيه - مرجع سابق - ص ٢٩١

٢) موريس وفرجيه - مرجع سابق - ص ٢٩١.

٣) د. بطرس غالى - د. محمود خيرى عيسى - مرجع سابق - ص ٢٧٩

المبحث الثانى
الأحزاب السياسية فى الإسلام

الحزب السياسى فى الاسلام

الحزب السياسى هو حسب ماتقدم جماعة من الأفراد، تعتنق مبادئ وأسس ومواقف سياسية واحدة، يلتزمون بوجوب احترامها وتنفيذها لتنظيم الحياة السياسية والاجتماعية فى الدولة، لكسب ثقة الشعب.

وفى سبيل الوصول إلى السلطة، تتصارع الأحزاب فيما بينها، محاولة إظهار الحزب الحاكم بصورة سيئة تؤلب الرأى العام ضده، مضللة فى ذلك الشعب مع قلب لحقائق الأمور، وخلق أزمات للحزب الحاكم بصفة مستمرة، التى قد تسفر عن وقوعه فى العديد من الأخطاء.

كما تتصل العديد من الأحزاب بالدول الأجنبية المعادية لنظام الدولة والتى تجد عندهاالدعم المادى والمعنوى الذى يعاونها فى تنفيذ برنامجها، والتنسيق فى سبيل الوصول إلى السلطة.

وحتى بالنسبة للأحزاب السياسية الحاكمة، فإنها فى سبيل ضمان استمرارها فى السلطة، قد تلجأ إلى تضليل الشعب، والكذب عليه، وعدم ذكر الحقيقة له، محاولة فى ذلك استخدام كافة أجهزة الاعلام المختلفة والتى عادة ماتتبعها أو تسير فى فلك الحزب الحاكم فى مقابل ماتحصل عليه من امتيازات غير عادية، حتى تظل أبواقا للدعاية تمجد فى سياسة الحزب الحاكم وتخفى عيوبه، وتقلب سيئاته حسنات.

كما قد يخضع الحزب الحاكم لنفوذ بعض الشركات الكبرى التى يعتمد فى تنفيذ دعايته على ماتقدمه له من تبرعات كدعم مادى له أثناء الحملة الانتخابية فى مقابل حمايته لمصالح هذه الشركات، ومنحها امتيازات لايتمتع بها غيرها من الشركات.

هذا الصراع بين الحزب الحاكم والأحزاب المعارضة قد يشتد ويصل إلى الدرجة التى قد تؤثر على المصلحة القومية خاصة فى دول العالم الثالث التى لاتتمتع بالوعى السياسى والثقافى الكافى. فتكون التقلبات السياسية المختلفة التى تنشغل بها أجهزة الحكم والادارة، مما يوقف عجلة الانتاج والعمل، وذلك نتيجه الاختلاف فى الأيديولوجيات المختلفة التى تعتنقها هذه الأحزاب السياسية المتصارعة.

لكل هذه الأسباب مجتمعة يثور التساؤل هل يصلح تعدد الأحزاب السياسية فى الدولة الاسلامية؟

من المعلوم أن السلطة فى الاسلام مصدرها الله، وأن قواعد الاسلام تستمد أصولها من الكتاب والسنة، ويجب أن يكون الحكم فى الدولة الاسلامية تبعا لماورد بهما.

ومن المبادئ الأساسية فى الاسلام حرصه الشديد على تجميع وتوحيد صفوف أتباعه وتنظيمها وتدعيمها، ونصرة ومعونة بعضهم لبعض، وضمان تضامن جماعة المسلمين. وجعلهم بعضهم أولياء بعض«١». قال تعالى «إن الذين آمنوا وهاجروا وجاهدوا بأموالهم وأنفسهم فى سبيل الله والذين ءاووا ونصروا أولئك بعضهم أولياء بعض والذين ءامنوا ولم يهاجروا مالكم من ولايتهم من شئ حتى يهاجروا»«٢».

ولذلك نجد أن أعداء الاسلام يسعون بصفة مستمرة للوقيعة بين صفوف المسلمين وبث جذور الفرقة بينهم، حتى ينالوا من الاسلام. فقوة المسلمين تتركز فى وحدتهم - ولذلك نجد تعاليم الاسلام تحض على أن تربى جماعة المسلمين على كل ضوابط الجماعة وآدابها. التى ينبغى أن تسود بينهم بصفه مستمرة. فيقول سبحانه وتعالى «وإذا جاءهم أمر من الأمن أو الخوف أذاعوا به ولو ردوه إلى الرسول وإلى أولى الأمر منهم لعلمه الذين يستنبطونه منهم»«٣».

---

١) القرطبى - تفسير القرطبى - كتاب الشعب - ص ٢٩٩٥.
٢) سوره الأنفال - آيه - (٧٢).
٣) سورة النساء - آية (٨٣).

ذلك أن من شأن تدعيم جماعة المسلمين بفرض الاجتماع عليها فى الجماعات والجمع أن يجد الداعى الى الحق أكبر عدد ممكن من المسلمين الذين يقاصرونه ويؤيدونه فى الدعوة إلى الحق والأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ولذلك كان للمسجد باعتباره المكان الذى يتجمع فيه المسلمين، لأداء شعائر الاسلام وفرائضه، أهمية خاصة ففيه يجتمع المسلمين مع الحاكم حيث يتدارسون ويتناقشون فى سياسة أمور الدولة والحكم التى تهم جماعة المسلمين. وفيه أيضا يتم محاسبة الحاكم وعمال الدولة فى الأمصار المختلفة واستقبال المبعوثين. ففى المسجد يبرز ويظهر تضامن المسلمين ووحدتهم، لذلك حاول أعداء الاسلام ضرب جماعة المسلمين ووحدتهم، وذلك بتفريق صفوفهم. فعندما قدم رسول الله - صلى الله عليه وسلم - مهاجرا إلى المدينة واجتمع المسلمون عليه وصارت للاسلام كلمة عالية، حاول بعض المشركين من أعداء الاسلام أن ينالوا من الاسلام عن طريق التفريق بين جماعة المؤمنين، فقاموا ببناء مسجد مجاور لمسجد قباء وادعو أنه لذى العلة والحاجة والليلة المطيرة والليلة الشاتية، فنزل قوله تعالى ﴿والذين اتخذوا مسجدا ضرارا وكفرا وتفريقا بين المؤمنين وإرصادا لمن حارب الله ورسوله من قبل وليحلفن إن أردنا إلا الحسنى والله يشهد إنهم لكذبون. لاتقم فيه أبدا لمسجد أسس على التقوى من أول يوم أحق أن تقوم فيه فيه رجال يحبون أن يتطهروا والله يحب المطهرين﴾«١». فأرسل الرسول من هدمه وأحرقه، فهذا المسجد انما بنوه ضرارا لمسجد قباء وكفرا بالله وتفريقا بين المؤمنين«٢». وحتى تتأثر صفوف المسلمين، وتتفرق جماعتهم ووحدتهم.

ويتضح أمر الله تعالى المسلمين بالجماعة وعدم الفرقة فى خطابه سبحانه وتعالى للمؤمنين بقوله ﴿ولاتفرقوا﴾«٣». كما وردت الأحاديث المتعددة بالنهى عن التفرق والأمر بالاجتماع والائتلاف. فعن أبى هريرة - رضى الله عنه -

---

١) سورة التوبة آيه (١٠٧ ، ١٠٨).
٢) ابن كثير - الجزء الثانى - ص ٣٨٨.
٣) آل عمران - آيه ١٠٣.

أن رسول الله - صلى الله عليه وسلم - قال -: ﴿إن الله يرضى لكم ثلاثا، ويسخط لكم ثلاثا، يرضى لكم أن تعبدوه ولاتشركوا به شيئا، وأن تعتصموا بحبل الله جميعا ولاتفرقوا، وأن تناصحوا من ولاه الله أمركم، ويسخط لكم ثلاثا: قيل وقال، وكثرة السؤال وإضاعة المال﴾. وقد ضمنت لهم العصمة عند اتفاقهم من الخطأ«١» .

ولذلك فإن الله سبحانه وتعالى نجده ينهى المسلمين عن التنازع والتناحر، لأنه سبب ضعف المسلمين وتمزقهم وضياعهم، قال تعالى: ﴿ولاتنازعوا فتفشلوا وتذهب ريحكم﴾.

بل إن المسلمين ملزمين أنه فى حالة نشوب خلاف بينهم، أن يتعاونوا فيما بينهم ويعملوا على إزالة أسباب هذا الخلاف، وأن يتصالحوا وألا يتركوا فجوة الخلاف تتسع فيما بينهم، فلا يتركوا أسبابه دون علاج حتى لاتتفاقم الأمور. بل عليهم أن يجدوا الحل فى ضوء ماورد بالكتاب والسنة. وحتى لاتتضارب مصالحهم. قال تعالى: ﴿ياأيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم، فإن تنازعتم فى شئ فردوه إلى الله والرسول، إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلا﴾«٢». وهكذا فقد أمر الله الرعية بطاعته عز وجل أولا، وهى امتثال أوامره واجتناب نواهيه، ثم بطاعة رسوله ثانيا، فيما أمر به ونهى عنه، ثم بطاعة أولى الأمر فيما كان لله فيه طاعة، ولاتجب فيما لله فيه معصية. وقد روى عن على بن أبى طالب - رضى الله عنه - أنه قال: حق على الإمام أن يحكم بالعدل، ويؤدى الأمانه، فإذا فعل ذلك وجب على المسلمين أن يطيعوه، لأن الله تعالى - أمر بأداء الأمانة والعدل. ثم أمر بطاعته«٣» .

وكما أمر المسلمين بالتزام الجماعة، فإنه خيف عليهم من الافتراق والاختلاف. فقد قال تعالى﴿ولاتكونوا كالذين تفرقوا واختلفوا من بعد ماجاءهم البينات﴾«٤» .

---

١) ابن كثير - المجلد الثانى - ص ٢٨٩.
٢) النساء - الآيه ٥٩.
٣) الطبرى - تفسير الطبرى - كتاب الشعب - ص ١٨٩٨.
٤) آل عمران - الآيه ١٠٥.

فالله تبارك وتعالى ينهى هذه الأمة أن يكونوا كالأمم الماضيين فى افتراقهم واختلافهم وتركهم الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر مع قيام الحجة عليهم «١».
قال سبحانه وتعالى: ﴿وأن هذه أمتكم أمة واحدة، وأنا ربكم فاتقون﴾«٢».

وتأكيدا لذلك فإننا نجد أنه عندما انتهى المسلمون من الفتح، ودخل فى الأسلام كثير من أصحاب الديانات الأخرى فقد يأس أعداء الاسلام فى الانتصار عليه بالسيف. لجأوا إلى أنهم قد يستطيعون الانتصار عليه إذا تمكنوا من زعزعة عقيدة المسلمين. فاندس جماعة من المجوس واليهود بين المسلمين للتفرقة بين المسلمين فى العقيدة«٣». وكان من أهم الشكوك فى العقيدة ماذاع بينهم من حسن القراءات - وكانت سببا فى جمع عثمان - رضى الله عنه - للناس على مصحف واحد. كما بدأوا يشككوا الناس فى أمور الدين كالقضاء والقدر وخلق القرآن وغيرها من المسائل. ووسط هذا الاضطراب الذى افتعلوه تكونت الطرق الاسلامية التى تشرح مبادئها، كالشيعة الذين طالبوا بأولوية آل بيت النبى - صلى الله عليه وسلم - بالخلافة. وأحق آل البيت على بن أبى طالب. ثم ظهر الخوارج بسبب

---

١) ابن كثير - المجلد الثانى - ص ٣٨٩.
٢) المؤمنين الآية (٥٢).
٣) مثال ذلك عبد الله بن سبأ اليهودى الذى أظهر الاسلام واستبطن الكفر وكاد للمسلمين كيدا، لايزالون يعانون آثاره ويصلون ناره، لأنه هو الذى ألب الثوار على عثمان حتى قتلوه، وهو الذى دس كثيرا من مبادئه الفاسدة بين المسلمين وأضل بها كثير منهم مع خلوص طويتهم وحسن نيتهم. وقد إدعى بوصية رسول الله - صلى الله عليه وسلم - لعلى بالامامة من بعده، فهو وصى رسول الله - صلى الله عليه وسلم - وخليفته على أمته من بعده بالنص، وأحدث القول برجعة على بعد موته إلى الدنيا، وبرجعه رسولة - صلى الله عليه وسلم - أيضا، وزعم، أن عليا لم يقتل وأنه حى، وأن فيه الجزء الألهى، وأنه هو الذى يجئ فى السحاب، وأن الرعد صوته، والبرق سوطه، وأنه لابد أن ينزل إلى الأرض فيملأها عدلا كما ملئت جورا.....الى غير ذلك من الآراء التى دسها، وكانت سببا فى ظهور العديد من الفرق، كالرافضة الذين يقولون بالوقف، أى أن الامامة موقوفة على أناس معينين.. وعنه أيضا أخذوا بغيبة الامام ورجعته بعد الموت إلى الدنيا كما يعتقد الامامية....
لمزيد من التفصيل راجع:
المقريزى فى كتابه - الخطط - جـ١ - ص ٨٢.
على مصطفى الغرابى - تاريخ الفرق الاسلامية - ونشأة علم الكلام عند المسلمين - ص ١٧ وما بعدها

الخلاف بين على ومعاوية - رضى الله عنهما - فقد نشب القتال بينهما فى موقعة صفين وطلب معاوية وصحبه تحكيم كتاب الله خوفا من الهزيمة. واختلف أصحاب على فى إجابة طلب معاوية، ثم كانت نهاية الجدال قبول التحكيم.

وقد دفع ذلك جماعة من جند على إلى الخروج عن على باعتبار أن التحكيم خطأ وأنه (لاحكم إلا لله). وخرجوا من الكوفة إلى قرية (حروراء) وسموا بالحرورية وأطلق عليهم اسم الخوارج لأنهم خرجوا على الامام وصحبه. ثم ظهرت بعد ذلك المرجئة والجبرية (الجهمية) ثم المعتزلة.

وإذا كانت الأحزاب السياسية تعتمد على الأيديولوجيات والنظريات والمناهج التى يتبناها كل حزب من الأحزاب، والتى تكون من وضع فلاسفته ومفكريه، يتبعها إذا ماتولى شئون الحكم فى الدولة. فالاختلاف فى الأساليب والفكر والرأى هو أهم مظهر لتعدد الأحزاب السياسية. وقد قال سبحانه وتعالى: ﴿ولاتكونوا كالذين تفرقوا واختلفوا من بعد ماجاءتهم البينات، وأولئك لهم عذاب عظيم﴾(١).

فالخالق سبحانه وتعالى ينهى المسلمين عن أن يتبعوا الأهواء والأغراض المختلفة فيتفرقوا. بل يجب أن يكونوا فى دين الله اخوانا، فيكون ذلك مانعاً لهم عن التقاطع والتدابر. ذلك أن الاسلام يدعوا إلى الوحدة والتجمع وتشجيع الجماعة، ويمج الاختلاف والافتراق فى أى صورة من الصور، لأنه لا يجلب على المسلمين إلا المفسدة والضرر أكثر مما يجلب من الخير والصلاح. هذا بجانب أن المفروض أن تكون الشريعة الاسلامية هى المصدر الرئيسى والأساسى لنظام الحكم والادارة فى الدولة الاسلامية، فمن أين يأتى الاختلاف الفكرى والعقائدى الذى يكون سببا فى نشأة وتعدد الأحزاب السياسية، إذا كانت جميع هذه الأحزاب تستمد مبادئها من الشريعة الاسلامية.

---

(١) سورة آل عمران - آية ١٠٥

كمال الشريعة الاسلامية:

إن الشريعة الإسلامية من الكمال والتمام ومن الاحاطة والشمول، ومن الوضوح والظهور، بحيث لايتصور عقل سليم أن ينشأ بين أهلها خلاف لعدم وضوحها أو نقصان فى أحكامها يتطلب إنشاء أحزاب سياسية تضع قواعد تسد بها هذا العجز فى التنظيم. والاختلاف فى التفسير لايصلح أن يكون رصيدا لتكوين الأحزاب السياسية. وقد ذاق المسلمون مرارة الخلاف مرات عديدة، وهو الذى أدى بالأمة الاسلامية إلى التدهور والانهيار وهى فى ريعان شبابها «١».

وإذا كان هناك اختلاف فقهى بين بعض الفقهاء، فى بعض الأمور الفرعية، فإن الأمر المختلف فيه، لايتجاوز كون الحكم المختلف فيه مبنيا على خطأ فى الاجتهاد أو صواب فيه، والمجتهد مأجور فى كلا الحالين أخطأ أم أصاب. ومن البديهى أن البحث والخوض فى الاختلافات الفقهية ليس من اختصاص السياسيين، انما هو من اختصاص الفقهاء، فليس من المعقول قطعا أن يسمح للسياسيين أن يستغلوا هذا الاختلاف، ويتخذوه رصيدا لتكوين أحزابهم السياسية«٢».

هذا وقد وصف سبحانه وتعالى المؤمنين وامتدحهم بأن أمرهم شورى بينهم. فهم يتناقشون ويتبادلون الرأى ويستعرضون وجهات النظر المختلفة، وهذا مطلوب لاستجلاء الآراء المختلفة لأن الاختلاف فى الرأى والمناقشة نتيجة طبيعية، وذلك لتباين الفكر والتجربة والنمو العقلى والثقافى. ولايتصور أن يكون جميع الأفراد أفكارهم وآرائهم واحدة، لكن من الممكن أن تتوحد آرائهم بعد المناقشة والتشاور وتبادل الآراء، فى ضوء أحكام ومبادئ وقواعد الشريعة الاسلامية. وذلك حتى يصلوا إلى الرأى الموسع وأنسب الحلول الأمينة المدروسة التى تحقق مصلحتهم، وتتفق مع أحكام الدين. فالتشاور هنا يتم بين المسلمين أنفسهم فى

---

١) صفى الرحمن المباركفورى ـ الأحزاب السياسية فى الاسلام ص ٢٣، ٢٤.
٢) صفى الرحمن المباركفورى ـ مرجع سابق ـ ص ٣٦، ٣٧.

ضوء الكتاب والسنة. وليس بين الفرق والأحزاب التى تعتنق مبادئ سياسية مختلفة.

إن الشورى تعتبر ركنا أساسيا للحكم فى النظام الاسلامى، فهى لاتدع مجالا للمعارضة التى تعنى التنازع أو الشجار أو الخلافات التى تكون بين الأحزاب السياسية. والله سبحانه وتعالى أمر بطاعة الله والرسول وأولى الأمر من المؤمنين، مع عدم الموافقة أو الاقرار بوجود التنازع والاختلاف والشجار أو الجدل، فكلها تعنى المعارضة والتناقض فى الفكر أو القول أو الفعل والاختلاف فى الرأى وشدة الخصومة. فهى كلها معانى ينهى عنها القرآن والسنة. يؤكد ذلك ماورد فى مسند الامام أحمد وجامع الترمذى وسنن ابن ماجه ومستدرك الحاكم أن رسول الله - صلى الله عليه وسلم - أنه قال: «أنتم توفون سبعين أمه أنتم خيرها وأكرمها على الله عز وجل»(١) ولذلك حازت هذه الأمة قصد السبق إلى الخيرات بينها محمد - صلى الله عليه وسلم - فإنه أشرف خلق الله وأكرم الرسل على الله، وبعثه الله بشرع كامل عظيم لم يعطه نبى قبله ولا رسول من الرسل. فالعمل على منهاجه وسبيله يقوم القليل منه مالا يقوم العمل الكثير من أعمال غيرهم مقامه »(٢).

فإذا كانت الأحزاب السياسية - كما سبق أن ذكرنا - تقوم على معارضة نظام الحكم والسياسة، بموجب مبادئها الوضعية، تبين لنا عدم اتفاقها مع مبادئ الشريعة الاسلامية التى تحض على وحدة المسلمين.

بل إن انهيار الدولة الاسلامية، بدأ مع ظهور الفرق الاسلامية المختلفة، التى كان لكل منها وجهة نظر مستقلة فى كيفية ادارة شئون الحكم والسياسة كدولة اسلامية هذه الاختلافات كانت عبارة عن معاول الهدم التى ساعدت على إضعاف الدولة الاسلامية.

---

١) ابن كثير - المجلد الثانى - ص ٣٩١
٢) ابن كثير - المجلد الثانى - ص ٣٩١

لذلك فتعدد الأحزاب السياسية يتعارض مع نظام الحكم فى الاسلام. فهى فكرة قد تتفق مع الفكر السياسى الغربى الذى لاتحكمه أيديولوجية مثالية نموذجية عادلة على النحو الذى نظمت فيه أمور السياسة الشرعية فى الدولة الاسلامية.

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الإسلامية

نتناول فيما يلى ولاية التشريع والسلطة التنفيذية فى الدولة الإسلامية وسوف نخصص لكل منهما مبحثا مستقلا .

المبحث الأول
ولاية التشريع فى الدولة الاسلامية

المبدأ العام فى الشريعة الاسلامية، أن حق التشريع فى الاسلام لله سبحانه وتعالى وحده، فالتشريع الاسلامى لايكون إلا لله وحده، {إن الحكم إلا لله}«١» . وقوله تعالى {فالحكم لله العلى الكبير}«٢» . وهو مصدر الحقوق، لكل من الدولة والمجتمع والأفراد على السواء، فإنشاء القواعد العامة الكلية، ونشأة المفاهيم الكبرى، والحكم، والتصرف، والمشيئة، والملك كله لله. ذلك أنه جلت قدرته، لم يفوض أحدا من عباده أن يشرع الناس من الاحكام مايريد، إلا عند فقد النص، وفى إطار المقاصد العامة، لايخرج عنها، فالله سبحانه وتعالى خص نفسه بسلطة التشريع، ولا شرع إلا ما شرعه، وذلك صونا لسلطة التشريع من اعتداء المعتدين«٣» . ولئلا يضل الناس فينحرفوا أو يقعوا فى المهالك ، ولتكون

---

١) الآيه (٥٧) سورة الأنعام، أنظر أيضا الآيه (٦٧،٤٠) من سورة يوسف.
٢) سورة غافر ـ آيه (١٢).
٣) أبو الاعلى المودودى ـ نظرية الاسلام وهديه فى السياسة والقانون الدستورى. ص ٣٩-٣٠، وحيد الدين خان ـ الاسلام يتحدى ـ ص ٢٤٠، ٢٤٧.
الشيخ عبد الوهاب خلاف ـ السياسة الشرعية أو نظام الدولة الاسلامية ـ دار الأنصار ـ القاهرة ـ ص ٥١.
د. عبد الحكيم حسن العيلى ـ الحريات العامة فى الفكر والنظام السياسى ـ ص ٢٠٦.
د. محمود حلمى ـ نظام الحكم الاسلامى مقارنا بالنظم المعاصرة ـ مطبعة الأمل ـ ص ٢١٢.
د. فؤاد النادى ـ مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون فى الفقه الاسلامى ص ٦٤
د. فؤاد عبد المنعم أحمد ـ مبدأ المساواة فى الاسلام ـ مؤسسة الثقافة الجامعية ـ ص ٩٥.
د. سعيد الحكيم ـ الرقابة على أعمال الادارة ـ دار الفكر العربى ـ ص ٥٥.

الحياة الانسانية، قائمة على الحق والعدل لاتحيد عنها ولاتتزحزح، فالانسان لايستطيع أن يكون شارعا لنفسه بنفسه، إذ لايمكن تخلصه من تعبد شهواته الجاهلية والاستسلام لنزعات الشيطان الكامنة فى نفسه، فالنفس أمارة بالسوء، فليس للأمة مجتمعة أو متفرقة، متفقة مع رئيس الدولة أو مختلفة معه، ممثلة فى هيئة تاسيسية أو غير ممثلة، أن تخالف أحكام الشرع وماقرره من حقوق وواجبات وحل وحرمة«١».

وعلى ذلك إذا كان هناك نص قاطع محكم، تعين العمل بمدلوله، دون تبديل أو تأويل يخرجه عن معناه الواضح المتعين فى فهمه من نصه القاطع المحكم أن الشريعة الاسلامية تمنع أن تشرع أحكامها، بما يتنافى ومقتضيات المبادئ العامة للشرعية، والعقل أو محل يتبع عن الهوى. لأنها تمثل إرادة المشرع الحقيقية، الواضحه دون لبس، ولاإبهام، ولااحتمال. والدولة لاتملك تغيير التشريع أو تبديله ولا سلطة لها فيها، فإذا ماتعارضت أى مصلحة مع نص قاطع، فإنها تعد مصلحة غير حقيقية عند التحقيق فيها، وغير مشروعة، ذلك أنها مخالفة للنص والعقل، لأن العقل السليم لايناقض التشريع.

المصلحة العامة فى التشريع

إن وظيفة الدولة فى الاسلام، هى تحقيق المصلحة العامة، ولذلك نجد أن أساس التشريع الاسلامى، هو جلب المصالح، ودرء الأضرار والمفاسد«٢». المادية والمعنوية، فحيثما وجدت المصلحة، فثم شرع الله«٣». ولذلك نجد أن الماوردى قد

---

١) د. محمود حلمى ـ نظام الحكم الاسلامى ـ مرجع سابق ـ ص ٤١.

٢) ورد فى ذم المفاسد والنهى عن فعلها، وذم فاعليها، والوعيد له فى قوله تعالى: «لاتفسدوا فى الأرض بعد إصلاحها» الآيه (٥٦) سورة الأعراف. وقال تعالى: «ويقطعون ماأمر الله به أن يوصل ويفسدون فى الأرض أولئك لهم اللعنة ولهم سوء الدار». الآيه (٢٥) من سورة الرعد. وقوله عز وجل «الذين طغوا فى البلاد. فأكثروا فيها الفساد. فصب عليهم ربك سوط عذاب» سورة الفجر الآيات (١١ ـ ١٣).
ففى هذه الآيات وغيرها زجر عن ارتكاب المفاسد، بذمها وماترتب عليها من العذاب.

٣) الشيخ عبد الوهاب خلاف ـ السياسة الشرعية ـ مرجع سابق ـ ص ٨.

قد حدد وظيفة الدولة، بأهدافها، بأنها: «إقامة الدين، وسياسة الدنيا»«١».

إن إقامة الدين أو حمل الناس على مقتضاه، له معنيان متقاربان، من حيث الشمول ومن حيث الهدف أيضا ولذلك فإنه لايوجد مانع شرعى يمنع الدولة من القيام بكل مايجلب المنافع ويدرء المفاسد، أى تحقيق مصلحة المسلمين العامة، ومقتضياتها فى جميع شئون الحياة، مادام لايتعدى حدود الشريعة، ولايخرج عن أصولها الكلية، والمبادئ العامة، التى تهيمن بمفاهيمها، على التنظيم الاجتماعى والاقتصادى والسياسى، التى لايملك لتلك الأصول والمبادئ والأحكام، تغييرا ولاتبديلا، قال تعالى: «لاتبديل لكلمات الله»«٢». لتعلقها بالمصالح الانسانية العليا الثابتة، التى تتفق مع فطرة التكوين الثابتة، فالاسلام لم يأت ضدا على طبائع الأشياء«٣». فلم يشرع الله لعباده مايتنافى مع مصالحهم، ذلك أنه سبحانه وتعالى ما أمر بشئ إلا فيه مصلحة عاجلة أو آجلة، أو كلاهما. وما نهى عن شئ إلا وفيه مفسدة عاجلة أو آجلة، أو كلاهما. وما أباح شيئا، إلا وجانب المصلحة فيه غالب. ولكل من هذه المصالح والمفاسد، رتب متساوية، ومتفاوتة، فى الفساد، والصلاح، والرجحان«٤». وبذا تتحقق مصلحة الانسان، فى كل أحكامه، فقد شرع له ما فيه النفع ودفع عنه مافيه الضرر، لكى يتحقق له ماخلق من أجله، من الخلافة فى الأرض، وإخلاص العبادة له سبحانه. فليس فى الشرع حكم مبتور عن حكمة تشريعية هى روحه - ظهرت الحكمة لنا أو خفيت عنا - فالحكم والحكمة مقترنان، تصورا ووقوعا، وهذا من بديهيات التشريع، انفاذا لأمر

---

١) أبو الحسن على بن محمد حبيب البصرى البغدادى الماوردى - الأحكام السلطانية - طبعة ثانية - الحلبى - ١٩٦٦ - ص ٥.

٢) سورة يونس الآيه (٦٤). وقال تعالى فى سورة الأنعام (لامبدل لكلماته) الآيه ١١٥. أى ليس لأحد أن يعقب حكمه تعالى لا فى الدنيا ولا فى الآخرة. فلا مغير لها ولا محرف ولا مزيل. فى نفس المعنى راجع - تفسير ابن كثير - المجلد ٢ - ص ٨٠.

٣) د. فتحى الدرينى - خصائص التشريع الاسلامى - فى السياسة والحكم - مؤسسة الرسالة - ط٢ - ١٩٨٧ - ص ١٨٦.

٤) الشيخ عز الدين أبى محمد عبد العزيز بن عبد السلام - الفوائد فى اختصار المقاصد - المسمى - بالقواعد الصغرى - تحقيق د. جلال الدين عبد الرحمن - ١٩٨٨ - ص ١٣٢.

الله تعالى، لقوله سبحانه «وما كان لمؤمن ولامؤمنة، إذا قضى الله ورسوله أمرا، أن يكون لهم الخيرة من أمرهم»«١» .

وعلى ذلك فالدولة ليست مصدرا للتشريع على النحو الذى يشاهد فى الدول الأخرى التى تحدد نظمها وقوانينها بإرادتها المنفردة، بل الدولة فى النظام الاسلامى، محكومة بالتشريع الذى أقامها، ومقيدة بمبادئه ومقاصده الأساسية«٢» .

فواضع التشريع هو الله تعالى، وهو خالق الخلق، وهو أعلم بما يصلحه فى دنياه وأخراه، ولايصلح الخلق إلا نظام الخالق.

وتأسيسا على ذلك أرسى الفقهاء قاعدة فقهية محكمة فى هذا الصدد، مؤداها: أن «التصرف على الرعية منوط بالمصلحة»، والمصلحة هى غاية الحكم، وأساس «المشروعية» للولاية العامة، ولكنها المصلحة المرسومة شرعا التى تتسم بالجدية والمعقولية والمشروعية بحيث لاتناقض مقصدا أساسيا، ولانصا قاطعا آمرا«٣» .

دور الحكام وأولى الأمر فى الدولة الاسلامية :

إن دور الحكام وأولي الأمر فى الدولة الاسلامية، هو تنفيذ أحكام الشريعة، فالسلطة العامة فى الدولة الاسلامية، مقيدة وملتزمة دائما، بما جاء به الشارع سبحانه وتعالى من قواعد وأحكام وتنفيذ مقتضياته بإخلاص، وهذا واجب على الحاكم والمحكوم على السواء، فالغرض من وجود السلطة هو تحقيق مقاصد الشرع«٤» - فقد قال تعالى: «ألا له الخلق والأمر»«٥» . أى له الملك والتصرف، وقال عز وجل «اتبع ماأوحي إليك»«٦» . أى اقتفواقتف أثره واعمل به، فإن ما أوحى

١) الآية (٣٦) سورة الأحزاب.
٢) د. فتحى الدرينى - خصائص التشريع الاسلامى - ص ٣٤٦.
٣) د. فتحى الدرينى - مرجع سابق - ص ١٠٤
٤) د. سعيد الحكيم - الحريات العامة فى النظم الوضعية والشريعة الاسلامية - ص ١٩٨
٥) الآيه (٥٤) من سورة الأعراف.
٦) الآية (١٠٦) من سورة الأنعام.

إليك من ربك هو الحق الذى لا مرية فيه«١». كما قال سبحانه وتعالى: ﴿ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون﴾«٢». فالتزام الطاعة طبقا لما هو وارد بالكتاب والسنة هو أمر للحاكم والمحكوم.

كما تدل أقوال الرسول - صلى الله عليه وسلم - دلالة قطعية على وجوب خضوع كافة الناس لأحكام الشرع، بدون تمايز بينهم، وأن أى عمل يخالف أحكام الشرع يعتبر باطلا، لايعتد به. فقد قال - صلى الله عليه وسلم -: «كل عمل ليس عليه أمرنا فهو رد»«٣».

ومع ذلك فإنه فى سبيل تحقيق المصلحة العامة، فإن التشريع الاسلامى، يضع بين يدى أولي الأمر سلطة تقديرية واسعة لتصريف شئون الدولة، واتخاذ مايلائم العصر والظروف من الاجراءات والنظم حسبما يقتضيه العدل والمصلحة، شريطة ألا يخالف روح التشريع العامة، ومقاصده الاساسية، ولو لم يرد بهذه النظم والاجراءات نص خاص لكل منها، ولا انعقد عليه اجماع، ولاشهد له قياس ورد فى نظيره عينا، أى بناء على المصلحة المرسلة وقواعد التشريع، والأدلة الاجمالية، ومقاصد التشريع العامة«٤». وفى هذا الشأن يذهب ابن القيم إلى أنه «لايقال أن السياسة العادلة مخالفة لما نطق به الشرع، بل هى موافقة لما جاء به، بل هى جزء من أجزائه، وإنما هى (عدل) الله ورسوله، ظهر بهذه الأمارات والعلامات، ولو لم ينطق بها الشرع، مادامت تفضى إلى مقصوده، من إقامة الحق، وتحقيق العدل والقسط الذى ما أرسل الله تعالى الرسل وماأنزل الكتب السماوية إلا لذلك«٥».

---

١) ابن كثير - تفسير ابن كثير - جـ٢ - ص ١٦٣.
٢) الآيه (٤٤) من سورة المائدة.
٣) ابن دقيق العيد - أحكام الاحكام شرح عمدة الأحكام - مطبعة السنة المحمدية جـ٢ - ص ٢٨٩ ومابعدها.
محمد اسماعيل بن المغيرة بن بردزيه البخارى - صحيح البخارى - طبعة النهضة المديثة - ١٣٧٦هـ جـ٩ - ص٨٧.
٤) د. فتحى الدرينى - مرجع سابق - ص ١٨٩ - ١٩٠.
٥) ابن قيم الجوزيه - الطرق الحكمية فى السياسة الشرعية - تحقيق محمد محيى الدين عبد الحميد - المؤسسة العربية للطباعة والنشر - ص ١٧.

إن المتتبع لتاريخ الدولة الاسلامية فى بداية نشأتها فى عهد الرسول - صلى الله عليه وسلم - يجد أن سلطة التشريع فى هذا العصر، كانت فى القرآن والسنة التى جاءت عن النبى - صلى الله عليه وسلم - وبعض اجتهاداته كان مرجعها إلى الوحى، وذلك لقوله تعالى: ﴿ياأيها الرسول بلغ ماأنزل إليك من ربك وإن لم تفعل فمابلغت رسالته﴾«١». وتبليغ الرسالة بإيصال الكتاب والسنة للناس للعمل بهما. قال تعالى ﴿فإن تنازعتم فى شئ فردوه إلى الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر. ذلك خير وأحسن تأويلا﴾«٢».

فهذا أمر من الله عز وجل بالتبليغ والعمل بما بلغوا به، وبأن يردوا الخصومات والجهالات إلى كتاب الله وسنة رسوله، فيتحاكموا إليهما، فيما شجر بينهم، فمن لم يتحاكم فى محل النزاع إلى الكتاب والسنة، ولا يرجع إليهما فى ذلك، فليس مؤمنا بالله ولا باليوم الآخر. ذلك أن التحاكم إلى كتاب الله وسنة رسوله والرجوع إليهما فى فصل النزاع خير وأحسن عاقبة ومآلا «٣». وكذلك اجتهاداته - صلى الله عليه وسلم - فى التشريع، كان مرجعها إلى الوحى بقسميه، قال تعالى ﴿وماينطق عن الهوى، إن هو إلا وحي يوحى﴾«٤».

(١) الوحي المتلو: وهو القرآن الكريم، حبل الله المتين وتشريعه القويم الذى لايأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه، وهو الطريق الموصل إلى الله فيه أوامره ونواهيه إلى عباده، وسيحاسبهم على ما فيه، فمن تمسك به هدى إلى الصراط المستقيم، ومن انحرف عنه ضل وغوى«٥».

---

١) سورة المائدة - آيه (٦٧).
٢) سورة النساء - آيه (٥٩).
٣) تفسير ابن كثير - جـ١ - ص ٥١٨.
٤) سورة النجم - آيه (٣ ،٤).
٥) د. محمد مصطفى شلبى - تطبيق الشريعة الاسلامية بين المؤيدين والمعارضين - دار الشروق - ١٩٨٧ - ص ٢٠.

حيث وردت آياته بقواعد محكمة وكليات عامة«١» .

والاحكام الواردة فى كتاب الله: إما أحكام محكمة، لاسبيل إلى الاجتهاد فيها، وإما أحكام عامة يتعدى الحكم فيها إلى أمور كثيرة تجمعها وحدة واحدة، مهما اختلفت المسميات، طالما أن علة الحكم موجودة، وإما أحكام مجملة بينتها السنة.

(٢) الوحى غير المتلو: وهو السنة، حيث بين - صلى الله عليه وسلم - ما كان مجملا، وخصص ماكان عاما، وأكد ما ورد فى القرآن، وأوضح ما أشكل فهمه«٢» .

كما وردت السنة بأحكام سكت عنها الكتاب ولم ينص عليها، فتكون مستقلة بتشريع الاحكام، والكل من عند الله ﴿ومايَنطق عن الهوى﴾«٣» .

وهكذا فقد اكتملت أهم الأصول، التى يقوم عليها التشريع الاسلامى، قبل وفاة الرسول - صلى الله عليه وسلم - وانقطاع الوحى الالهى، بانتقاله إلى الرفيق الأعلى، وانتهت السنة على اختلاف ضروبها من قولية أو فعلية أو تقريرية، فقد كان - صلى الله عليه وسلم - يعلم أصحابه الاجتهاد ويمرسهم عليه، ويقول

---

١) الشيخ محمد على السايس - تاريخ الفقه الاسلامى - مكتبة ومطبعة محمد على صبيح - ص ١٤.
د. مصطفى حلمى - نظام الخلافة بين اهل السنة والشيعة - دار الدعوة - الاسكندرية - ١٩٨٨ - ص ١٦، ١٧.

٢) فالسنة المبينة لمجمل الكتاب: الأحاديث الواردة فى بيان كيفية الصلاة والحج ومقادير الزكاة، وأنواع المعاملات كحديث «صلوا كما رأيتمونى أصلى». وحديث «خذوا عنى مناسككم». وأما تخصيصها [illegible]عام، فتخصيص العموم فى قوله تعالى ﴿وأحل لكم ما وراء ذلك﴾ بقوله - صلى الله عليه وسلم - «لاتنكح المرأة على عمتها، ولا المرأة على خالتها». وأما تأكيدها لما ورد فى القرآن مثل قوله - صلى الله عليه وسلم - «لايحل مال أمرئ مسلم إلا بطيب من نفسه» فإنه موافق لقوله تعالى: ﴿ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل﴾. أما السنة الواردة لتوضيح ما أشكل فهمه، فهو تفسير الخيط الابيض والخيط الأسود فى قوله تعالى: ﴿حتى يتبين لكم الخيط الأبيض من الخيط الأسود﴾ بأنهما بياض النهار وسواد الليل.

٣) الشيخ عبد الغنى عبد الخالق - بحوث فى السنة المشرفة - ص ٢٠٦، ٢٠٧، ٢١٤، ٢١٥.
الشيخ محمد البنا - الكتاب والسنة - ص ٩٧، ٩٨.

لأصحابه «إذا حكم الحاكم فاجتهد، ثم أصاب فله أجران، وإذا اجتهد فأخطأ فله أجر»«١».

وبعد وفاة الرسول - صلى الله عليه وسلم - اتسعت مصادر التشريع، فقد اضطر الصحابة بعد انقطاع الوحى إلى التوسع فى الاجتهاد بشقيه: الاجماع والقياس.

القياس :

ظهر القياس وجرى على ألسنة الصحابة، فكانوا إذا أرادوا الوقوف على حكم من الاحكام التى يحتاجون إليها فى شأن من شئونهم الدينية أو الدنيوية، لجأوا مباشرة إلى كتاب الله تعالى وسنة رسوله، فإن لم يجدوا فيها حاجتهم اجتهدوا وبحثوا عن الأشباه والأمثال، وألحقوا الشبيه بشبيهه، والمثيل بمثيله، وسووا بينهما فى الحكم، فإن لم يجدوا حكما تشاوروا، فإن اجتمعوا عملوا بما اجتمعوا عليه، وإلا شرعوا للمسألة الحكم المناسب لها عملا بدلالة القياس والمصلح «٢». وقد جاء فى خطاب عمر بن الخطاب إلى قاضيه أبو موسى الأشعرى - قاضى البصره - «الفهم الفهم فيما تلجلج فى صدرك مما ليس فى كتاب ولا سنة، فأعرف الأشباه والأمثال، وقس الأمور عند ذلك، واعمد إلى أقربها إلى الله واشبهها بالحق»«٣».

الاجماع :

كان المسلمون إذا حزبهم أمر اجتمع أهل الحل والعقد وتشاوروا فيما بينهم، فإن اجتمعوا على أمر واتفقوا عليه، كان ذلك اجماعا، له قوة النصوص، لقوله - صلى الله عليه وسلم «لاتجتمع أمتى على ضلالة» وإن اختلفوا أخذوا بأقرب الآراء إلى الكتاب والسنة.

---

١) الشاطبى - الاعتصام - جـ٩ - ص ١٠٨.
مسلم - الأقضية - جـ٣ - ص ٤٠٧.
٢) د. زكى الدين شعبان - أصول الفقه الاسلامى - ص ١٤.
٣) سنن الدار قطنى - كتاب الأقضية - جـ٤ - ص ٢٠٦.

فالصحابة والتابعون والفقهاء من بعدهم اعتمدوا الاجتهاد، فيما لم يرد به نص، واضطروا إلى الرجوع إلى ماتم فى حياة الرسول - صلى الله عليه وسلم - واستلهام ما أوحى من كتاب الله، ثم التفريع والتطبيق حسب ظروف الزمان والمكان والمصالح العامة، فكان الاجتهاد بالاضافة إلى القرآن والسنة، مصدرا من مصادر التشريع الاسلامى. ذلك أنه مهما قيل فيما جاءت به السنة من تبيين وتفصيل، فإنها لم تتضمن ولايمكن أن تتضمن - فى دلالة قاطعة - كل الحلول والاجابات على كل مايستجد من أحداث فى كل زمان ومكان«١» .

ولما كانت الشريعة الاسلامية هى خاتمة الشرائع، فإن الرسول - صلى الله عليه وسلم - أبان أحكام الحوادث تفصيلا، واجتهد فى بعض الأمور ليفتح باب الاجتهاد أمام أصحابه، وكان من حكمة الله ألا يصل فى بعض اجتهاداته إلى حكم الله مما عاتبه فيه، أو بين حكمه فيه ليدفع عنهم الحرج، ولو لم يقع منه ذلك لقالوا: إن رسول الله كان موفقا بتوفيق الله وأنى لنا ذلك؟ فكان الاجتهاد، ومايتبعه من عدم الوصول إلى مراد الله فى بعض الوقائع القليلة، مما اقتضى عتاب الله أو بيان الحكم الصحيح فيها لئلا يتحرج الفقهاء من بعده ...ومع ذلك فاجتهاده صواب دائما إما ابتداء أو بتصويب الله له فى المآل لأنه لايقر على غير الصواب . وهذا من الفروق التى يفترق فيها اجتهاده عن اجتهاد غيره«٢» .

ولما كان الاجماع هو اجماع المجتهد على أمر من الأمور، فإن النبى - صلى الله عليه وسلم - أمر به فى حديث على كرم الله وجهه الذى رواه الامام مالك فى الموطأ بسنده إلى على: قلت: «يارسول الله الأمر ينزل بنا لم ينزل فيه قرآن ولم تمض فيه منك سنة» قال : «اجمعوا له العالمين فاجعلوه شورى بينكم، ولاتقضوا فيه برأى واحد»«٣» .

---

١) د. القطب محمد القطب طبليه - الوسيط فى النظم الاسلامية - الحلقة الثالثة - الاسلام والدولة - الطبعة الأولى - ١٩٨٢ - ص ٢٨٢.
٢) د. محمد مصطفى شلبى - مرجع سابق - ص ٢٢.
٣) د. أحمد أمين - فجر الاسلام - مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر - القاهرة - الطبعة العاشرة - ١٩٦٥ - النهضة المصرية - ص ٢٤٠ - موطأ الامام مالك - جـ - صـ.

ويقول ابن القيم فى إعلام الموقعين أن كلمة الرأى هنا، لم يرد بها نوع خاص، انما «مايراه القلب بعد فكر وتأمل وطلب لمعرفة وجه الصواب مما تتعارض فيه الأمارات»«١» .

فائدة اجتهاده ـ صلى الله عليه وسلم ـ مع اتصاله بالوحى :

أن لإجتهاده ـ صلى الله عليه وسلم ـ فوائد لاتعد ولاتحصى منها :

١ـ أن الاجتهاد فيه تنمية الفكر بإدراك دقائق الأحكام وتدريبه على الفصل فى مشكلات الأمور وخفاياها. فكان رسول الله ـ يعلم أصحابه ويدربهم على الاجتهاد، حتى إذا انقطع الوحى عملوا باجتهادهم، فلاتتوقف الأحكام، ولاتعجز الشريعة عن مسايرة الزمان.

٢ـ اجتهاده ـ صلى الله عليه وسلم ـ أكبر دليل على أن الدين الاسلامى، دين اجتهاد لاتقليد، لذا اجتهد الرسول مع كون الوحى متصلا، وبه يستغنى عن الاجتهاد.

٣ـ حث الأمة على الاجتهاد وإرشادهم إلى أن الاجتهاد أساس شريعته المطهرة، لأنها خاتمة الشرائع، وأنها شريعة الله فى أرضه إلى يوم القيامة، ولا يكون ذلك إلا بتعليمهم كيفية أخذ الأحكام متجددة، فكان لابد من الاجتهاد لمسايرة المحدود لغير المحدود، بتنزيل مايستجد على القواعد الكلية، أو مقاصد الشريعة، فلاتتوقف الشريعة بعد وفاة رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ لتكون صالحة لكل زمان ومكان«٢» .

سلطة الدولة فى تنظيم المرافق العامة :

انتهينا إلى أن التشريع خارج عن إرادة الحكام، وقيد على سلطة الدولة، يمنعها من التغول والجور على حقوق الأفراد وحرياتهم«٣» ومن ثم فلا تستطيع الطبقة الحاكمة أن تضع من التشريعات التى تحقق بها مصالحها الخاصة، وتسخر

---

١) ابن القيم ـ إعلام الموقعين ـ جـ ص.
٢) د جلال الدين عبدالرحمن ـ الاجتهاد ـ ضوابطة وأحكامه ـ ١٩٨٦ ـ ص ٢،
٣) د. عبد الحكيم حسن العيلى ـ مرجع سابق ـ ص ٢٠٦

بها مجموع الأمة. وإنما لها أن تضع من التشريعات مايتمشى مع الصالح العام ومصلحة الجماعة، فلها أن تضع تشريعات فرعية، أو أنظمة ولوائح بناء على تفريع على أصول كلية، فى ضوء الأحكام والمبادئ والمقاصد التى قررها سبحانه وتعالى، وفى إطارها وحدودها لايتجاوز عنها «١». أى بما يتفق وروح التشريع ولايتنافى مع أساسياته ومقاصده، اجتهادا، فيما للرأى فيه مجال، أو ماكان تنفيذا لنصوص صريحة قاطعة، تبعا لما انتهى إليه المجتهدين أولى التخصص من علماء هذه الأمة، من تعهدهم للأمر بما يصلحه، وبعد الاستعانة بأولى الخبرة العلمية المكتسبة، السياسية، والاقتصادية، والقضائية، والصناعية والمهنية، وما إلى ذلك، لتنوع مصالح الأمة، وذلك تبعا للتخصصات المختلفة لكل منها «٢».

وهذا المعنى أكده الإمام ابن فرحون، فى بيان أن سياسة التشريع العادلة التى يتوصل بها إلى مقاصد الشريعة، يجب العمل بها، لأنها أساس فى إظهار الحق، بقوله: «السياسة نوعان: سياسة ظالمة، فالشرع يحرمها، وسياسة عادلة تخرج الحق من الظالم، وتدفع كثيرا من المظالم، وتردع أهل الفساد، ويتوصل بها إلى المقاصد الشرعية، فالشرعية يجب المصير إليها، والاعتماد فى إظهار الحق عليها، وهى باب واسع تضل فيه الأفهام وتزل فيه الأقدام، وإهماله يضيع الحقوق، ويعطل الحدود...«٣».

ونتيجة لما تقدم فللدولة الاسلامية ولكونها قائمة على تحقيق المصلحة العامة، بدرء المفاسد وجلب المنافع - أن تتدخل فى تنظيم النشاط الاقتصادى، وإقامة المشروعات المختلفة التى تحقق صالح الجماعة، صحيح أن الأصل فى الاسلام هو حرية النشاط الاقتصادى. إلا أن هذه الحرية مقيدة بأحكام الشريعة وتحقيق الصالح العام الحال والمستقبل.

---

١) د سعيد الحكيم - الحريات العامة فى النظم الوضعية والشريعة الاسلامية - ص ١٩٨.
٢) د. فتحى الدرينى - مرجع سابق - ص ٨٣.
٣) ابن فرحون المالكى - تبصرة الحكام فى أصول الأقضية ومناهج الأحكام - ج٢ - ص.

لذلك فإن للدولة الاسلامية أن تتدخل فى النشاط التجارى والصناعى، بتنظيمه لمنع الاستغلال والاحتكار والغش، وحماية الاسواق من التلاعب، وتحديد الاسعار. وذلك درء للمفاسد التى تترتب على الغش والاحتكار، والتلاعب فى الاسواق والاسعار، واستغلال حاجات الناس، وتحقيقا للمصلحة العامة»(١).

الشورى

جاء التشريع الاسلامى فى ثلاث صور :

الصورة الأولى :

النصوص المحكمة التى تناولت مسائل قدر الشرع خطورة وضعها فى المجتمع، فولاها بالتفصيل والبيان، حتى ينتبه الخلق إلى الالتزام بها. وعدم جواز مخالفتها والخروج عنها أو الاجتهاد فيها، فهذه أمور ملزمة يجب العمل بها، ولايخرج عنها، وذلك كالآيات المبينة للمحرمات من النساء والميراث والحدود وغيرها.

الصورة الثانية :

نصوص عامة شملت صورا متعددة، فقوله سبحانه وتعالى: ﴿أحل الله البيع وحرم الربا﴾، فالحل عام بكل أنواع البيوع مهما اختلفت صورها، وتعددت أشكالها، والحرمة عامة بكل أنواع الربا مهما تغيرت أشكالها، واختلفت الأسماء.

الصورة الثالثة :

أمور سكت التشريع عنها، لعلمه تعالى بأن هذه الأمور تتغير من وقت لآخر، وتتبدل معاملات الناس تجاهها، فترك الله سبحانه وتعالى أمرها للمجتهدين، وذلك لأن الحوادث لاتنتهى، فكان من حكمة الله تعالى، أن وضع المقاصد العامة والأسس الشاملة التى تظل تحت رايتها، ما كان وما يستجد فى الحياة، وكون المولى سبحانه سكت فى تشريعه عن أمور فلم ينص عليها، فليس ذلك إلا رحمة بخلقه، فسحة لهم وسعة، وأحال أمر هذه الأشياء إلى من رزق سعة فى العلم وقدرة على النظر والفهم فى كتاب الله وسنة رسوله ـ صلى الله عليه وسلم

---

١) الشيخ محمد أبو زهره ـ المجتمع الاسلامى ـ دار الفكر العربى ـ ص ٦١.

وأمرنا الله باتباعهم وطاعتهم، قال تعالى: (يأيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم)«١» .

أولى الأمر :

إن القرآن الكريم لم يتحدث عن (أولى الأمر) بصيغة المفرد، وإنما تحدث عن (أولى الأمر) بصيغة الجميع -- وفى ذلك تزكية للجماعية وللقيادة الشورية، كما اشترط لطاعة (أولى الأمر)، ولاختصاصهم بما اختصهم به، أن يكونوا من الأمة «٢». فقد قال عز وجل (وإذا جاءهم أمر من الأمن أو الخوف أذاعوا به ولو ردوه إلى الرسول وإلى أولى الأمر منهم لعلمه الذين يستنبطونه منهم)«٣» .

وهكذا فإن الله سبحانه وتعالى قد أوجد ابتداء شريعته، التى ينبغى أن يتبعها الجميع حكاما ومحكومين، وأن تظل هذه الشريعة قائمة، ينبغى أن تنبثق منها كافة التشريعات التى تنظم المصالح والمرافق العامة.

وتطويرها بما يتمشى مع المتغيرات فى المصر والعصر، ويحقق أكبر نفع، مما لايتوقف أبدا، وكل الشرط أن يكون هذا فى إطار كتاب الله وسنة رسوله، ويكفى فى هذا أن يكون غير مخالف لهما. تنظيما وتقنينا للشئون العامة، للجماعة، فيما سكتت عنه الشريعة. وهنا وناك يكون عمل المجتهدين من الأمـة«٤» .

وهذا هو نفس ماتقوم به السلطة التشريعية فى الدولة الحديثة. وعلى ذلك فإن الأمر يقتضى أن يضطلع بالشورى التشريعية أهلها، وهم (أولو الأمر) فى الأمة. وقد جاء فى تفسير الطبرى«٥». والقرطبى«٦». - بيان للآراء الفقهية فى

---

١) الآية (٥٩) سورة النساء.
وراجع: د. جلال الدين عبد الرحمن - المصالح المرسلة ومكانتها فى التشريع ص ٢٦، ٢٧.
٢) د. محمد عمارة - الاسلام وحقوق الانسان - ضرورات -- لاحقوق - دار الشروق - ١٩٨٩ - طبعة أولى - ص ٣٩.
٣) الآية ( ) سورة
٤) د. القطب محمد القطب طبليه - مرجع سابق - ص ٢٨٣ - ٢٨٤.
٥) تفسير الطبرى - جـ٨ - ص ٤٩٦ - ٥٠٣.
٦) تفسير القرطبى - ص ١٨٢٩ - ١٨٣١.

تحديد المراد «بأولى الأمر» منها أنهم «أولو الفقه فى الدين والعقل».

كما يذهب ابن تيميه إلى أن المقصود «بأولى الأمر» صنفان: الأمراء والعلماء، فهم القائمون على أمر الناس، إذا صلحوا صلح الناس، وعلى كل منهم أن يتحرى مايقوله ويفعله، طاعة لله ورسوله واتباعا لكتاب الله»(١).

هذا وقد ذكر ابن قدامه أنه «روى عبد الرحمن بن القاسم أن أبا بكر الصديق، رضى الله عنه، كان إذا نزل به أمر يريد فيه مشاورة أهل الرأى والفقه، يدعو رجالا من المهاجرين والأنصار، ويدعو عمر وعثمان وعليا وعبد الرحمن بن عوف ومعاذ بن جبل وأبى ابن كعب وزيد بن ثابت، فمضى أبو بكر على ذلك، ثم ولى عمر - رضى الله عنه - فكان يدعو هؤلاء النفر فإذا اتفق أمر مشكل شاورهم، فإن اتضح له الحق حكم به، وإن لم يتضح له أخره ولم يقلد غيره ضاق الوقت أو إتسع لأنه مجتهد فلم يقلد غيره»(٢).

وهكذا فإن أهل الحل والعقد غير مقصور على المجتهدين، كما قد يعتقد البعض، إن المقصود «بأولى الأمر» أعمق وأوسع من مجرد حصرهم فى خصوص الفقهاء والمجتهدين والحكام، لأنه يسلب المسلمين مبدأ الشورى.

ولذلك ذهب البعض إلى أنهم أولو العقل والرأى الذين يدبرون أمر الناس. وهذا المعنى ليس مقصورا على المجتهدين. فالإمام الشيخ محمد عبده يشير إليهم بقوله «المراد بأولى الأمر، جماعة أهل الحل والعقد من المسلمين والزعماء»(٣). الذين يرجع إليهم الناس فى الحاجات والمصالح العامة، فهؤلاء إذا اتفقوا على أمر، أو حكم، وجب أن يطاعوا فيه، بشرط أن يكونوا أمناء فيه، وألا يخالفوا أمر الله، ولاسنة رسوله التى عرفت بالتواتر، وأن يكون مااتفقوا عليه من المصالح العامة، التى لهم سلطان النظر والبحث فيها، فلا هو من العقائد، ولا هو

---

١) تقى الدين أحمد بن تيميه - السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية - ١٣٨٧هـ - القاهرة - المطبعة السلفية - ص ٨٩.

٢) شيخ الاسلام أبو محمد عبد الله بن أحمد بن قدامه المقدسى - الكافى - المكتب الاسلامى - دمشق - ط١ - جـ٣ ص ٤٤٦ - ٤٤٧.

٣) قارن المنهاج للنووى بشرح الرملى - جـ٧ - ص ١٢٠.

من العبادات، فهو مما لولى الأمر سلطة فيه ووقوف عليه«١» .

وفى نفس الاتجاه نجد الشيخ محمود شلتوت حيث يذهب إلى «أنهم الذين يجب على الأمة أن تعرفهم بآثارهم وتمنحهم ثقتها، وتنيبهم عنها فى نظمها وتشريعها والهيمنة على حياتها، وهم الوسيلة الدائمة فى نظر الاسلام لمعرفة ماتسوس به الأمة أمورها، مما لم يرد من المصادر السماوية الحاسمة، وأخيرا هم «أهم الاجماع» الذين يكون أتفاقهم «حجة» يجب النزول عليها والعمل بمقتضاها مادام الشأن هو الشأن والمصلحة هى المصلحة، حتى إذا ماتبدل الشأن وتغير وجه المصلحة بتغير المقتضيات الخاصة بموضوع النظر، كان عليهم أو على من يخلفهم إعادة النظر على ضوء مايجد من ظروف ومقتضيات، وحل الاتفاق اللاحق محل الاتفاق السابق، وكانت الأمة فى الحالين خاضعة لما أمرها الله بطاعته، فقد أقام من رحمته رأى أولى الأمر، فيما ترك التشريع العينى فيه مقام تشريع كتابه، وتشريع رسوله فيما وردا فيه، وسوى بين الثلاثة «كل فى مرتبته» فى عموم وجوب الطاعة والامتثال«٢» .

هذا ينفى أن يكون المقصود بأولى الأمر خصوص الحكام أو المجتهدين من الفقهاء، الذين لم يألفوا البحث فى كثير من الشئون العامة، كشئون السلم والحرب والزراعة والتجارة والصناعة والإدارة والسياسة، فهم كغيرهم لهم جانب خاص يعرفونه حق المعرفة، وهم أرباب الاختصاص وأولو الأمر فيه، وهو مايتصل من التشريعات العامة بأصول الحل والحرمة فى دائرة مارسم القرآن، من قواعد . أو تشريعات جزئية«٣» .

ويستنبط رشيد رضا نفس المعنى بقوله: «يجب أن يكون فى الأمة رجال أهل بصيرة ورأى، في سياستها ومصالحها الاجتماعية، وقدرة فى الاستنباط، يرد

---

١) راجع تفسير المنار - جـ٥ - ص ١٨٢. وقد استند الامام محمد عبده فى هذا إلى تفسير النيسابورى الذى استند بدوره إلى الفخر الرازى فى تفسير قوله تعالى «وأطيعوا الله وأطيعوا الرسول، وأولى الأمر منكم».

٢) الشيخ محمود شلتوت - الاسلام عقيدة وشريعة - ط١٠ - دار الشروق - ص ٤٤٣.

٣) الشيخ محمود شلتوت - مرجع سابق - ص ٤٤٤.

عليهم الأمن والخوف، وسائر الأمور الاجتماعية والسياسية، وهؤلاء هم الذين يسمون فى عرف الاسلام: أهل الشورى، وأهل الحل والعقد «١» .

فأهل الشورى هم علماء الأمة وفقهاءها، هم الصفوة من الأمة الذين تثق الأمة فى علمهم وتقواهم وأمانتهم وسداد رأيهم، وعليه فيجب أن تشمل كافة «ذوى الكفاءات» التى تتعلق بجميع شئون الدولة، ومجالات الحياة، فالحكم الشرعى، ليس حكما مجرداً يعمل فى فراغ، وإنما هو موضوع يتصل بفروع الاختصاصات المختلفة، فكان التلازم بين الحكم الشرعى والتخصص العلمى المتعلق بموضوعه، إذ لايمكن فصل الحكم الشرعى عن موضوعه الذى يتطلب خبرة علمية خاصة فى نظر الاسلام«٢» .

ومن العرض السابق يتضح لنا أن كل مالم يرد به نص ولا اجماع، وأشكل أمره على القائمين بالحكم، فإنهم يلجأون إلى مشاورة أهل الحل والعقد، سواء كان يتعلق بشئون الدنيا أو أحكام الدين نظرا لانقطاع الوحى ولم يعد يتنزل كما كان فى عهد الرسول ـ صلى الله عليه وسلم.

مجلس الشورى :

إن الاسلام حين دعا إلى الأخذ بالشورى وأمر بها أمرا مؤكدا جازما، لم يقيدها بنظام خاص، أو طريقة معينة، وإنما ترك ذلك للجماعة ترسمه فى هدى الدين، وفى ضوء ظروفها وتجاربها ودرجة تحضرها، وجعل لها أن تعدل، وتغير تبعا لحالات التطور التى تمر بها، بما يحول بين الحكام والاستبداد بالحكم، والتعالى على الناس.

ولو نظرنا إلى الاشخاص الذين كان الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ يستشيرهم، فإننا نجد أنهم أفراد ذوى مميزات خاصة، فمنهم من يمتاز بالعقل المتزن والرأى الصائب، ومنهم من أبلى بلاء حسنا فى الدفاع عن الاسلام والسبق

---

١) محمد رشيد رضا ـ تفسير المنار ـ جـ٢ ـ ص ١١٠.
٢) د. فتحى الدرينى ـ مرجع سابق ـ ص ٤١٦.

فى نشر الدين، ومنهم من تنفقه فى أمور الدين، فهذا لايعتمد على نظام طبقى أو أصل طبقى أو أصل عرقى أو نعرة قبلية أو ثروة كبيرة. وقد روى عنه - صلى الله عليه وسلم - أنه قال «أرحم أمتى بأمتى أبو بكر، وأشدهم فى أمر الله عمر، وأصدقهم حياء عثمان، وأقرؤهم لكتاب الله أبى بن كعب، وأفرضهم زيد بن ثابت، وأعلمهم بالحلال والحرام معاذ بن جبل، ولكل أمة أمين، وأمين هذه الأمة، أبو عبيدة الجراح، وأقضاهم علي، وأبو ذر أزهد أمتى وأصدقها، وأبو الدرداء أعبد أمتى وأتقاها»«١» .

هذه هى الفئة من الأشخاص التى كانت تحيط بالرسول - صلى الله عليه وسلم - وتحظى بمشورته، حيث كان - صلى الله عليه وسلم - يعرف ما يمتاز به كل منهم من قدرات خاصة.

وهكذا لفت الرسول - صلى الله عليه وسلم - النظر إلى الصفات التى كان يتصف بها الأشخاص الذين كان - صلى الله عليه وسلم - يستشيرهم، فهم ذوى مميزات خاصة وخبرات متنوعة حتى تؤتى المشورة فائدتها .

قال - صلى الله عليه وسلم: «أنه لم يكن قبلى نبى إلا قد أعطى سبعة رفقاء نجباء، وإنى أعطيت أربعة عشر نقيبا نجيبا، سبعة من قريش، وسبعة من المهاجرين»«٢» .

وفى رواية أخرى - قال - صلى الله عليه وسلم -: «أنه لم يكن قبلى نبى إلا قد أعطى سبعة رفقاء نجباء وزراء، وإنى قد أعطيت أربعة عشرة: حمزة، وجعفر، وعلى وحسن وحسين وأبو بكر وعمر والمقداد وعبد الله بن مسعود وأبو ذر وحذيفه وسلمان وعمار وبلال»«٣» . ولقد كان عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يجعل مشورته فى القراء، كما روى ابن عباس، رضى الله عنهما، فقال: «وكان

---

١) رواه أحمد والترمذى والنسائى وابن ماجه - الجامع الصغير - جـ١ - صـ ٣٠٨. جلال الدين عبد الرحمن بن أبى بكر السيوطى - تاريخ الخلفاء - ص ٤٧.

٢) أحمد بن حنبل - مسند أحمد بن حنبل - تحقيق أحمد محمد شاكر - ط٢ - جـ٢ - الحديث ٦٦٥ - صـ٧٣.

٣) أحمد بن حنبل - مرجع سابق - جـ٢ صـ٣٦١ - الحديث رقم ١٣٦.

القراء (أى العلماء - الفقهاء) أصحاب مجلس عمر ومشاورته، كهولا أو شبابا»«١» .

وفى حديث آخر : عن ابن عباس، قال: كان عمر يدخلنى مع أشياخ بدر ، فكان بعضهم وجد فى نفسه، فقال لم يدخل هذا معنا ولنا أبناء مثله؟ فقال عمر : «أنه من حيث علمتم، فدعانى ذات يوم فأدخلنى معهم، فما رأيت أنه دعانى يومئذ إلا ليريهم، قال: «ماتقولون فى قول الله تعالى: «إذا جاء نصر الله والفتح». وتتمة الحديث، إن بعضهم أجاب إجابة معينة، وسكت البعض ، وأجاب ابن عباس، إجابة مختلفة، فقال عمر : ماأعلم منها إلا ماتقول»«٢» .

هذا يوضح أن مجلس شورى الفاروق عمر ، كان يتكون من نوعيات مختلفة، فإلى جانب أشياخ بدر ، (بماضيهم الذى لاينافسهم فيه أحد) وبخبراتهم وكفاءاتهم العاليه والمتنوعة كان بالمجلس القراء ، وهم أصحاب معارك الجهاد فى سبيل الله والدعوة إلى الله ، والصدق والأمانة، والنصح لله ولرسوله وللمؤمنين»«٣» .

قال الامام أبو يوسف: «كان يساعد الخليفة مجلس من كبار المسنين، وهم أهل الشورى، وكان يتألف من كبار الصحابة، وكانت جلساته تعقد فى مسجد النبى - صلوات الله وسلامه عليه - وفى غالب الأحيان، كان يساعد هذا المجلس أعيان المدينة، وزعماء البدو الوافدين إلى المدينة، فضلا عن أنه كان فى مقدور كل فرد ممن يحضر إلى المسجد أن يدلى برأيه، وكان شيوخ المجلس من بين المهاجرين والأنصار «٤» .

كما يذهب الداعية الهندى أمير على إلى القول: «إن الخليفة كان يستعين فى إدارة شئون الدولة بمجلس من الشيوخ، يتألف من كبار الصحابة، وأعيان المدينة ورؤساء القبائل، وكانوا يجتمعون فى مسجد المدينة، وكان الخليفة لايقطع أمرا دون أستشارتهم، وكان نظام الحكم فى الثلاثين سنة الأولى أقرب مايكون إلى النظام

---

١) الامام أبو عبد الله محمد بن اسماعيل البخارى - صحيح البخارى - جـ٨ - صـ ١٤١.
رياض الصالحين - للنووى - الحديث رقم ٥٠.
٢) رياض الصالحين - للنووى - الحديث رقم ١١٢.
٣) د. عبد الله بن أحمد قادرى - الشورى - ١٩٨٦ - دار المجتمع للنشر والتوزيع - ص ٤٠.
٤) [illegible] - ص ٣٠.

الجمهوري»[١]

وهذا عبد الملك بن مروان يوصى أخاه عبد العزيز حين مضى إلى مصر أميرا عليها، فقال «إذا انتهى إليك مشكل، فاستظهر عليه بالمشاورة، فإنها تفتح مغاليق الأمور....»[٢] .

وقد اصطلح فى عهد عمر بن الخطاب أن ينعقد المجلس بصوت مناد يقول: «الصلاة جامعة»، فيهم الأعضاء بالتوجه إلى المسجد، وهناك يلتقون بالخليفة[٣]

وكان عمر بن الخطاب وخلفاءه من بعده يؤدون ركعتين نفلا، ثم يعتلون المنبر ويخطبون فى الموضوع المراد أخذ الرأى فيه[٤] .

وهذا عمر بن عبد العزيز يقول فى حكمه للمدينة على الشورى ويعتمد عليها فى تصريف الأمور، فقد روى الواقدى عن عبد الرحمن بن ابى الزناد عن أبيه قال: «لما قدم عمر بن عبد العزيز المدينة، ونزل دار مروان، دخل عليه الناس فسلموا، فلما صلى الظهر، دعا عشرة من فقهاء المدينة: عروة بن الزبير، وعبيد الله بن عبد الله بن عتبة، وأبا بكر بن عبد الرحمن، وأبا بكر بن سليمان بن أبى حثمة، وسليمان بن يسار، والقاسم بن محمد، وسالم بن عبد الله بن عمر، وعبد الله بن عبد الله بن عمرو، وعبد الله بن عامر بن ربيعة، وخارجة ابن زيد، فدخلوا عليه فجلسوا، فحمد الله وأثنى عليه بما هو أهله، ثم قال: إنى إنما دعوتكم لأمر تؤجرون عليه، وتكونون فيه أعوانا على الحق، ماأريد أن أقطع أمرا إلا برأيكم، أو برأى من حضر منكم، فإن رأيتم أحدا يتعدى، أو بلغكم عن عامل لى ظلامة، فأحرج

---

١) أمير على - مختصر تاريخ العرب والتمدن الاسلامى - طبعة لجنة التأليف - ص ١٥٠.
٢) محمد بن على بن طباطبا المعروف بابن الطقطقى - الفخرى فى الآداب السلطانية والدول الاسلامية - مكتبة ومطبعة محمد على صبيح - ص ١٠١، ١٠٢.
٣) د. أحمد رمضان أحمد - الخلافة فى الحضارة الاسلامية - دار البيان العربى للطباعة والنشر - ١٩٨٢ - ص ٥٤.
٤) مولوى حسين . الادارة العربية - ص ٧٦، ٧٧.
د أحمد رمضان أحمد - مرجع سابق - ص ٥٤

الله على من بلغه ذلك إلا بلغنى، فخرجوا يجزونه خيرا، وافترقوا»«١» .

وذكر أبو حنيفة الدينورى أنه قال لهم: «اعلموا أنى لست أقطع أمرا إلا برأيكم ومشورتكم، فأشيروا علي. قالوا نفعل أيها الأمير، جزيت على ماتنوى خير ماجزى مؤثر لمرضاة ربه، ثم خرجوا»«٢» .

وقال ابن كثير : «كان إذا وقع له أمر مشكل، جمع فقهاء المدينة عليه، وقد عين عشرة منهم، وكان لايقطع أمرا دونهم أو من حضر منهم»«٣» .

وهكذا فلم تكن مجالس الشورى قاصرة على الخليفة أو أمير المؤمنين بل كانت تمتد إلى حكام الأقاليم والأمصار .

هذا ويرى بعض الباحثين أن مجلس الشورى، لاتبدو صورته إلا فى أعين من ينظرون إلى أنظمة الماضى بمنظار العصر الحديث، فيقيسون أنظمة الماضى على أنظمة الحاضر «٤» .

والواقع أن المجلس هو موضع الجلوس، وقد يطلق على أهله ـ مجازا ـ تسمية للحال باسم المحل. فيقال اتفق المجلس «٥» . فكلمة المجلس ليست تعريب خاطئ لما ورد فى كتب المستشرقين«٦» .

فهذا الامام أبو يوسف يذكر أنه «كان يساعد الخليفة مجلس من كبار الصحابة، وكانت جلساته فى مسجد النبى ـ صلوات الله وسلامه عليه ـ...الخ«٧» .

---

١) الطبرى ـ تاريخ الرسل والملوك ـ جـ٦ ـ صـ ٤٢٧.
ابن الأثير ـ الكامل فى التاريخ ـ جـ٤ ـ صـ ٥٢٦.
ابن كثير ـ البداية والنهاية فى التاريخ ـ جـ٩ ـ صـ٧٦، ٧٤، ١٠٢.
٢) أحمد بن داود أبو حنيفة الدينورى ـ الأخبار الطوال ـ تحقيق عبد المنعم عامر ـ طبع عيسى البابى الحلبى وشركاه ـ مصر ـ ١٩٦٠ ـ صـ ٣٢٦.
٣) ابن كثير ـ البداية والنهاية فى التاريخ ـ جـ٩ ـ صـ ١٩٤.
٤) د. اسماعيل البدوى ـ مبدأ الشورى فى الشريعة الاسلامية ـ ١٩٨١ ـ دار الفكر العربى ـ صـ٦٣.
٥) أحمد بن محمد الفيومى ـ المصباح المنير ـ وزارة المعارف العمومية ـ ط ـ ٧ ـ ١٩٢٨ ـ جـ١ ص ١٤٥.
محمد بن أبى بكر الرازى ـ مختار الصحاح ـ المطبعة الأميرية ـ ١٩٢٢.
٦) د. اسماعيل البدوى ـ مرجع سابق ـ صـ ٦٢.
٧) أبو يوسف ـ الخراج ـ صـ ٣٠.

فلا نعتقد أن أبو يوسف قد تأثر بآراء المستشرقين، فالفقه الاسلامى قد استقر على أن الاسلام، لم يحدد كيفية الاستشارة، لأن الله تعالى قد تركها للتطور الزمنى، يطبق فى كل عصر بأسلوب ذلك العصر، ومادام الاساس قد وضع، فالفروع - لابد - قائمة عليه مهما اختلفت وتباينت«١».

لقد اتخذ الرسول - صلى الله عليه وسلم - مستشاريه من الصحابة الذين رافقوه فى جميع مراحل دعوته، واطلعوا على أسرارها وتطور خطواتها وأسبابها ودواعيها ومشاكلها وحلولها — وكانوا جميعا مستقرين فى المدينة بجانبه - صلى الله عليه وسلم - إلا أنه مع اتساع رقعة الدولة، وتفرق الصحابة فى أركانها البعيدة، غزاة وهداة ومعلمين، ومات كثير منهم، أصبح لزاما على الخليفة، أن يختار الصالحين لهذه المهمة السياسية الكبرى من سواهم«٢».

هذا مع ملاحظة أن طبيعة المجتمع القبلى التى كانت سائدة عند بداية نشأة الدولة الاسلامية، لم ينهها الاسلام طفرة واحدة، فالأفراد كانوا قد اعتادوا على تقاليد معينة، لم يكن من السهل محوها مرة واحدة. فطبيعة النظام القبلى، هو وجود مجموعة من الأفراد ذات صفات خاصة، هى التى تتولى أمور باقى أفراد القبيلة أو العشيرة، ولو تمت أى عملية انتخابية، فإن نتيجتها، هى اختيار نفس هؤلاء الأفراد، لما يمتازوا به من صفات خلقية ودينية واجتماعية واقتصادية ومهارات عسكرية.

ولذلك نجد الداعية الهندى أبو الأعلى المودودى يقول: «إن الاسلام قد نهض فى مكة كحركة من الحركات، ومن طبيعة الحركات أن الذين يستجيبون لدعوتها قبل غيرهم، هم الذين يكونون أصحاب الداعى وسواد عده، ورجال مشورته، ولما كثر المستجيبون لدعوة الحركة الاسلامية، واشتد صراعها مع القوى المخالفة، أبرزت رجالا كانوا ممتازين عن سائر المسلمين نجد خدماتهم

١) راجع د محمدوح حقى - فى نقده وتعليقه على كتاب - الاسلام وأصول الحكم - بحث فى الخلافة والحكومة فى الاسلام - منشورات دار مكتبة الحياة - بيروت - ص ٣٢.
٢) د. ممدوح حقى - مرجع سابق - ص ٣٢، ٣٣.

وتضحياتهم وبصيرتهم وفراستهم، ولم يكن انتخابهم قد تم بالأصوات، ولكن بما عانوا فى حياتهم من المحن والشدائد والتجارب..... ثم هاجر الرسول من مكة إلى المدينة، وكان نفر من أهل المدينة ممن لهم نفوذ، وكلمة مسموعة بين أهلها قد جاءوا إلى الرسول بمكة، وأسلموا على يده ثم رجعوا إلى أهلهم يدعونهم إلى الاسلام، وعلى دعوة من هؤلاء خرج الرسول ومن كان معه من المهاجرين من مكة إلى المدينة، حيث اختارت الحركة صورة التنظيم السياسى فأصبحت دولة ... ثم بدأ يبرز فى هذا المجتمع المدنى- عنصران جديدان:

أولئك الذين قاموا بأعمال جليلة فى الشئون السياسية والعسكرية، ودعوة الناس إلى الدين، وأولئك الذين نالوا شهرة عظيمة بين الناس من حيث علم القرآن وفهمه والتفقه فى الدين«١» .

وعليه فإن وجود مجلس للشورى، أمر يرتبط بالأسلوب الذى يتطابق ومستوى التطور الاجتماعى، فشكله يتغير ويتبدل تبعا لتطور المجتمعات، وتغيروتبدل مفاهيمها، وبما يتلاءم مع ظروف الدولة الاسلامية ودرجة وعيها وثقافتها وتطورها. فالله سبحانه وتعالى يعلم أن الأمم تتطور فى أشكال حكوماتها على حسب استعدادها، ولاتثبت منها على حال، ومن ثم فقد أطلق لها شكل الحكم، ولم يقيدها إلا بأمر واحد، هو الشورى الذى يعد أساس كل حكومة صالحة«٢» .

---

١) أبو الأعلى المودودى - نظرية الاسلام وهديه - نحو الدستور القرآنى - مجموعة أبحاث - دار الفكر - بيروت - ١٩٦٧ - صـ ٧٧ - ٨٠.
د. محمد الصادق عفيفى - المجتمع الاسلامى وأصول الحكم - دار الاعتصام - ١٩٨٠ - صـ ٧٧
٢) فريد وجدى - دائرة معارف القرن العشرين - جـ٣ - مادة (خلف) صـ ٧٦٢.

وجوب الشورى :

مدح الله المشاورة فى الأمور، بمدح القوم الذين كانوا يمتثلون ذلك، وذهب فى اهتمامه بها إلى الحد الذى جعلها فريضة شرعية واجبة على كافة الأمة، حكاما ومحكومين، فى كل مناحى السلوك الانسانى«١». وقد كان النبى - صلى الله عليه وسلم - يشاور أصحابه فى الآراء المتعلقة بمصالح الحروب، ولم يكن يشاورهم فى الاحكام، لأنها منزلة من عند الله على تنوع أحكامها من الغرض والندب والحرام والمكروه والمباح، أما الصحابة بعد أن قبض الرسول - صلى الله عليه وسلم - فكانوا يتشاورون فى الاحكام ويستنبطونها من الكتاب والسنة«٢».

الشورى من أهم الصفات المميزة للأمة الاسلامية :

إن أساس الحكم فى الاسلام هو «الشورى»، وهى من أبرز خصائصه، وذلك لقوله سبحانه وتعالى: ﴿والذين استجابوا لربهم، وأقاموا الصلاة، وأمرهم شورى بينهم، ومما رزقناهم ينفقون﴾«٣».

فقد بينت السورة أهم صفات وخصائص المؤمنين المميزة لهم، وأثنى سبحانه وتعالى عليهم، فامتدحهم بأن أمرهم شورى بينهم«٤». وقرنه بأصل الايمان وهو الاستجابة إلى الله، وبأقوى أركانه وهو الصلاة. وهذا تنويه بشأنها، وإعلاء من أمرها، وتنبيه إلى أنها من أصول الاسلام ودعائمه. فالقران فى النظم يوجب القران فى الحكم، وإلا لم يكن لادراج الأمور المقترنة فى سلك واحد من النظم من معنى، ولقد قرنت الآية الكريمة الشورى مع ركنين أساسيين من أركان الاسلام، وهى الصلاة والزكاة، فهذا يدل على أنها ركن من أركان الحكم فى الاسلام. ففى ذكر الشورى بين الصلاة التى تعتبر عمود الدين، والتى من معانيها وإيحاءاتها المساواة بين المسلمين الذين يتساوون فى الصلاة، فينبغى أن يتساووا

---

١) د. محمد عماره - مرجع سابق - صـ ٣٤، ٣٥.
٢) القرطبى - تفسير القرطبى - صـ ٥٨٥٧.
٣) سورة الشورى - آية (٣٨).
٤) ابن قيم الجوزيه - إعلام الموقعين عن رب العالمين - مكتبة الكليات الأزهرية - ١٩٦٨ - جـ١ ص ٨٤

فى الشورى، فالصلاة مظهر المساواة بين العباد فى الصف الواحد، ركعا سجدا، لايرتفع رأس على رأس، ولا تتقدم رجل على رجل -- ولعله من هذا الجانب أتبع إقامة الصلاة بصفة الشورى، قبل أن ينكر الزكاة «١». التى تعد مصدرا أساسيا لتمويل مرافق الدولة، من الناحية المالية، فهذا يدل على وجوب الشورى وإلزامها للحاكم لتدبير شئون الحكم والسياسة «٢». فإذا لم يسمح للمسلم أن يتخلى عن الصلاة، فكذلك لايسمح له بترك إقامة الشورى، خاصة فى الأمور المتعلقة بالمصالح العامة. فإذا ترك المسلمون الشورى، فكأنهم يتركونَ عبادة من العبادات، وبتركها يبتعدون عن الله، وتفسد حياتهم العامة والخاصة ويؤكد ذلك أن هذه الآيات مكية، نزلت قبل قيام الدولة المسلمة فى المدينة، مما يوضح أن وضع الشورى أعمق فى حياة المسلمين من مجرد أن تكون نظاما سياسيا للدولة، فهو طابع أساسى للجماعة كلها، يقوم عليه أمرها كجماعة، ثم يتسرب من الجماعة إلى الدولة، بوصفها إفرازا طبيعيا للجماعة «٣».

ومما يؤكد أيضا أن الشورى فريضة واجبة، قوله سبحانه وتعالى مخاطبا رسوله - صلى الله عليه وسلم: «فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظا غليظ القلب لانفضوا من حولك، فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم فى الأمر» «٤». هذا الحسم والوضوح الذين تألقت بهما الشورى، يوضحان كونها فريضة شرعية واجبة، فى قرآننا الكريم، ووحى الله لرسوله «٥».

---

١) سيد قطب - فى ظلال القرآن - جـ٥ - صـ ٣١٦٥.
٢) د. فتحى الدرينى - مرجع سابق - صـ ٤١٩.
٣) سيد قطب - فى ظلال القرآن - جـ٥ - صـ ٣١٦٠.
٤) آل عمران - آية (٩).
٥) د. محمد عماره - مرجع سابق - صـ ٢٤، ٢٥.

فشاورهم فى الأمر تفيد الوجوب فى المشاورة. فإذا كان هذا الوجوب قد ورد فى خطابه سبحانه وتعالى لرسوله - صلى الله عليه وسلم - فكيف يكون الامام أعظم من الرسول - صلى الله عليه وسلم - وهو المؤيد بالوحى، تصويبا وتخطئة«١» . فإنه يكون من باب أولى لمن يأتى بعده من الحكام، أمرا واجبا، حيث لاصارف يصرفه عن موجبه الأصلى. وهذه قاعدة أصولية فى تفسير النصوص، وتفاديا للخطأ، أو الوقوع فى مآل ممنوع، أو سدا لذريعة الاستبداد بالحكم«٢» .

لذلك نجد القرطبى يذهب إلى أن «الشورى من قواعد الشريعة وعزائم الأحكام، ومن لايستشير أهل العلم والدين فعزله واجب .... وهذا مما لاخلاف فيه... «٣» .

كما تؤكد السنة وجوب الشورى، فقد التزم بها الرسول - صلى الله عليه وسلم - فطبقها عمليا فى العديد من الوقائع، منها موقعة بدر، كما أخذ برأى أكثرية الصحابة فى الأسرى، وفى موقعة أحد وأخذ بالشورى فى غزوة الخندق (الأحزاب) وغيرهما - كما قال - صلى الله عليه وسلم - «من بايع أميراً عن غير مشورة المسلمين - فلا بيعة له ولا الذى بايعه»«٤» .

---

١) قال تعالى «يأيها الذين آمنوا إن جاءكم فاسق بنبأ فتبينوا أن تصيبوا قوما بجهالة (آيه ٦ سورة الحجرات). قال مجاهد وقتاده فى سبب نزول هذه الآية: أرسل رسول الله - صلى الله عليه وسلم - الوليد بن عقبه إلى بنى المصطلق يتصدقهم فتلقوه بالصدقة. فرجع فقال إن بنى المصطلق قد جمعت لك لتقاتلك زاد قتاده وأنهم قد ارتدوا عن الاسلام فبعث رسول الله - صلى الله عليه وسلم - خالد بن الوليد إليهم وأمره أن يتثبت ولايعجل فانطلق حتى أتاهم ليلا . فبعث عيونه. فلما جاءوا أخبروا خالدا رضى الله عنه أنهم مستمسكون بالاسلام وسمعوا أذانهم وصلاتهم. فلما أصبحوا أتاهم خالد فرأى الذى يعجبه فرجع إلى رسول الله - صلى الله عليه وسلم - فأخبره الخبر . فأنزل الله تعالى هذه الآية.

(راجع ابن كثير - تفسير القرآن الكريم - جـ٤ - صـ ٢٠٩، ٢٠١).

٢) د. فتحى الدرينى - مرجع سابق - صـ ٤٢٠، ٤٥٢.

٣) راجع تفسير القرطبى - الجامع لأحكام القرآن - طبع دار الكتب المصرية - جـ٤ - صـ ٢٤٩.

٤) القرطبى - الجامع لأحكام القرآن - جـ٤ - صـ ٢٥١.

كما قال - صلى الله عليه وسلم - «ماخاب من استشار ولا ندم من استخار»«١».

وقد روي عن أبو هريرة - رضى الله عنه - من أن النبى - صلى الله عليه وسلم -: «لم يكن أحد أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله»«٢».

وهذا الامام الماوردى يرى أن الشورى مبدأ عام تتوقف عليه صحة الولاية العامة، ولزومها، حيث يقول «إن رضا أهل الحل والعقد أو «أهل الاختيار» شرط لازم لانعقاد البيعة حتى تصبح ملزمة للأمة، لأنها حق متعلق بهم، فلم تلزمهم، إلا برضاء أهل الاختيار منهم»«٣».

حجية الشورى :

إذا وجب على الحاكم العمل بالشورى، فهل يلتزم الحاكم بما ارتآه أهل الشورى؟ يبدو لأول وهلة أن رأى أهل الشورى ملزم للحاكم، ولايجوز له أن يخالفه. لقوله سبحانه وتعالى: «يأيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم، فإن تنازعتم فى شئ فردوه إلى الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر، ذلك خير وأحسن تأويلا»«٤».

فوجوب الشورى يستتبع وجوب العمل بما ارتآه، أهل الشورى، حتى تثمر الشورى ثمرتها، وتحقق الغرض المقصود منها، فالقول بغير ذلك، يجعل الشورى مسألة شكلية جوفاء ومظهرية لانفع يرتجى منها، بل ولامعنى لوجودها، يربأ الاسلام منها، فالشريعة الاسلامية لم تأت بالقواعد التى قررتها إلا بقصد تحقيق المنافع والمصالح العامة للناس. ولايمكن أن تحقق الشورى الغرض المقصود منها، إلا بكون رأى أهل الشورى ملزم.

---

١) ابن تيميه - السياسة الشرعية - صـ ١٥٧ - ١٥٨.
٢) جلال الدين السيوطى - الجامع الصغير - جـ٢ صـ ١٤٥.
البيهقى - السنن الكبرى - جـ٧ - صـ ٤٥، ٤٦.
الترمذى - سنن الترمذى - جـ١ - صـ ٢٢٠.
٣) الماوردى - الاحكام السلطانية - صـ ٨ ومايليها.
٤) سورة النساء - آيه ٥٩.

ويؤيد هذا ماروى عن على كرم الله وجهه، أنه قال: «سئل رسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ عن العزم، فى قوله تعالى: ﴿وشاورهم فى الأمر، فإذا عزمت فتوكل على الله﴾. فقال: «مشاورة أهل العلم ثم اتباعهم»(١).

وقد روى الدارمى والبيهقى عن ميمون بن مهران أن أبا بكر ـ رضى الله عنه ـ كان يسأل عامة المسلمين عما لايجد فيه نصا من الكتاب ولا سنة عن النبى ـ صلى الله عليه وسلم ـ هل يعلمون عن النبى ـ صلى الله عليه وسلم ـ فيه شيئا، فربما قام إليه الرهط، فقالوا نعم قضى فيه بكذا، فيأخذ به ويحمد الله تعالى قال وإن أعياه ذلك دعا رؤوس المسلمين وعلماءهم فاستشارهم، فإذا اجتمع رأيهم على أمر قضى به. وأن عمر بن الخطاب كان يفعل ذلك، وزاد على ذلك أنه كان بعد النظر فى الكتاب والسنة ينظر فيما قضى به أبو بكر أيضا لأنه كان لايقضى إلا بنص أو مشاورة».

كما كان من سنن عمر ـ رضى الله عنه ـ أن شوراه درجات فيستشير العامة أول مرة ثم يجمع الشيخة من الصحابة من قريش وغيرهم فما استقر عليه رأيهم، عمل به. ومن قوله فى ذلك «يحق على المسلمين أن يكون أمرهم شورى بينهم. وبين ذوى الرأى منهم. فالناس تبع لمن قام بهذا الأمر ما اجتمعوا عليه، ورضوا به لزم الناس وكانوا فيه تبعا لهم، ومن قام بهذا الأمر تبع لأولى رأيهم مارأو ورضوا به لهم».

فجعل ـ رضى الله عنه أولى الأمر منفذين مما رآه أولو الرأى والناس تبع ما أخذ به الامام من رأى أولى الرأى.

ولذلك نجد الشيخ محمد عبده يقرر: «إن الجمهور أبعد عن الخطأ من الفرد فى الأكثر. والخطر على الأمة فى تفويض أمرها إلى الرجل الواحد أشد وأكبر...فكان ـ صلى الله عليه وسلم ـ يستشير أصحابه ويرجع عن رأيه إلى رأيهم...»(٢).

١) ابن كثير ـ تفسير القرآن العظيم ـ جـ١ صـ ٤٢٠.
٢) تفسير المنار ـ جـ٤ ـ صـ ١٩٩ ـ ٢٠٠.

كما أن الحاكم فرد، والمستشار (أهل الشورى) جماعة، ممثلة لرأى الأمة، والأمة لاتجتمع على ضلالة «١» ويؤيد ذلك الامام ابن تيميه فى مسألة اختيار الخلفاء الراشدين وأن اختيارهم تم بناء على موافقة الجمهور الأعظم..

كما يذهب الامام الغزالى إلى أن «الكثرة أقوى مسلك من مسالك الترجيح «٢». كما يشير الآمدى إلى أن الكثرة يحصل بها الترجيح فى رواية الخبر «٣». ومع هذا فنحن لانأخذ بهذا الرأى على إطلاقه، فالأمور التى تجب فيها الشورى تنقسم إلى أمور دينيه وأمور دنيويه.

فبالنسبة للأمور الدينيه نفرق بين كون الحاكم مجتهدا وكونه غير مجتهد. فإذا كان مجتهدا، وعرض أمر من الأمور الدينية على أولى الأمر (أهل الشورى)، فأجمع المجتهدون من أولى الأمر على حكم فى المسألة المعروضة. وكان هو موافقا لهم فى الرأى، فإنه يلتزم بتنفيذ الحكم الذى توصلوا إليه فى المسألة ويمتنع عليه مخالفة هذا الحكم، حتى بالنسبة للمستقبل لتحقق الاجماع، إذ لامعنى لوجوبه ابتداء، ثم اطراح ثمرته انتهاء.

أما إذا اختلف المجتهدون فى الرأى حول الحكم فى المسألة المعروضة، أو اختلف هو معهم، فللحاكم أن يأخذ بما انتهى إليه إجتهاده، وله ألا يقلد غيره فيما لايراه هو «لأن الحكم الذى يصل إليه المجتهد باجتهاده هو حكم الله فى المسألة التى اجتهد فيها بحسب ظنه الغالب، والمجتهد يجب عليه العمل بما يغلب على ظنه أنه حكم الله، ولايتركه لقول أحد غيره. وذلك بغير خلاف بين العلماء، لأن قول الغير مبنى على الظن أيضا. ولا يجوز أن يترك الشخص ظن نفسه، ويأخذ

---

١) قال - صلى الله عليه وسلم -«إن أمتى لاتجتمع على الضلالة، فإذا رأيتم اختلافا فعليكم بالسواد الأعظم» أخرجه ابن ماجه فى سننه، كتاب الفتن. باب السواد الأعظم. حديث رقم ٣٩٥٠.
وأخرجه الترمذى فى أبواب الفتن - باب فى لزوم الجماعة. حديث رقم ٢٢٥٥.
وأخرجه أبو داود فى سننه. كتاب الفتن - باب ذكر الفتن ودلائلها حديث رقم ٤٠٨٦.
٢) الامام الغزالى - الرد على الباطنية - صـ ٦٣.
٣) الآمدى - الاحكام فى أصول الاحكام - ١ - ٢٤٠

بظن غيره»¹ .

وعلى ذلك فإن لرئيس الدولة - المجتهد - إذا كان خلافه مع مجلس الشورى، يعتمد على دليل قوى، أو نص قاطع، أن يأخذ بالرأى الذى يستند على قوة الدليل والبرهان، ولو خالف رأى الأغلبية، على النحو الذى قام به أبى بكر - رضى الله عنه - فى قتاله للمرتدين ومانعى الزكاة»² .

أما إذا كان الحاكم مقلدا غير مجتهد، فإنه يلتزم باتباع ماأجمع عليه المجتهدون من أهل الشورى، حتى ولو كان مخالفا لرأيه وهواه. وإذا اختلف المجتهدون فى حكم المسألة فإنه يلتزم باتباع أحد الآراء التى انقسم إليها المجتهدون لكونه مقلدا . وعليه أن يتبع أشبه الآراء لكتاب الله وسنة رسوله»³ .

أما بالنسبة للأمور الدنيوية، كالأمور السياسية والاجتماعية التى يمكن أن تتحقق بها المصلحة العامة للأمة كتجييش الجيوش وإنشاء الدواوين وتدوين أحكام القضاء، وفرض العطاء وغير ذلك، فإنه يلتزم فى كلا الحالتين بتنفيذ ماأتفق عليه أهل الشورى، أو ما اتفق عليه أغلبيتهم. وهذا راجع لكون الخليفة وهو رئيس السلطة التنفيذية، يستمد سلطاته من الأمة، وهو مسئول أمامها، عن جميع أعماله، فالأمة ممثلة فى أهل الحل والعقد وهم الذين ينصبونه ولهم عزله، إذا أخل بواجبه، ولكون الأمة هى مصدر السلطة، فإنها تكون صاحبة الحق فى السيطرة عليه ومراقبته، ويكون لممثليها الحق فى تقرير مايحقق المصلحة العامة، وإلزام الحاكم باتباعه، فهو لايخرج عن كونه نائبا عنهم، ولأن اتفاق أهل الشورى، أو ميل أغلبيتهم، لرأى من الآراء، بعد إطالة البحث، وكثرة الروية، دليل على أن هذا الأمر يناسب السواد الأعظم من الأمة ويتفق مع مصلحتهم. وهنا مايتفق مع قوله تعالى ﴿فاسألوا أهل الذكر ، إن كنتم لاتعلمون﴾. كما أن هذا إنما

---

١) محمد بن عرفه الدسوقى - حاشية الدسوقى على الشرح الكبير - دار إحياء الكتب العربية - جـ٤ - صـ ١٥٦.

الشيخ زكى الدين شعبان - أصول الفقه - ١٩٦٧ . صـ ٢٤٧.

٢) د. فتحى الدرينى - مرجع سابق - صـ ٤٥٦.

٣) ابن تيميه - السياسة الشرعيه - صـ ١٨٢

هو (توسيد الأمر أهله).

إن القرآن الكريم والسنة النبوية، لم يضعا نظاما خاصا للشورى، وإنما هو النظام الفطرى، يجمع النبى أو الخليفة من بعده أصحابه، ويطرح عليهم المسألة، ويبدون آراءهم فيها، ومتى أجمعوا على رأى، أو ترجح عندهم رأى من طريق الأغلبية، أو عن طريق قوة البرهان، أخذ به وتقيد «١».

وهكذا يتبين لنا إلزامية الشورى بالنسبة للحاكم، لما يتمتع به أهل الشورى من مزايا اختصاصهم فى العلوم والفنون المختلفة، مما يعطيهم خبرة واسعة، تتطلبها ظروف الحياة الحديثة، نتيجة تشعب العلوم ودقتها، الأمر الذى يتطلب خبرة دقيقة ومهارة فائقة فى شتى الشئون السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وهو مالا يمكن أن يتوافر فى الحاكم كفرد، لا يستطيع القيام بأعبائها وحده، خاصة وأن أهل الشورى هم نواب الأمة، فيما لم يرد فيه نص تشريعى.

---

(١) الشيخ شلتوت - الإسلام عقيدة وشريعة - ص ٣٧٠.

السلطة التنفيذية فى الدولة الاسلامية

وتتبلور السلطة التنفيذية فى الدولة الاسلامية فى شخص الخليفة الذى يعاونه الولاة أو (أمراء الأقاليم والولايات) والوزراء ويعاونهم قواد الجيوش، ورجال الشرطة وجباة الضرائب وغيرهم من عمال الحكومة.

فالخليفة يجمع بين رياسة الدولة والحكومة وفقا للاصطلاحات الحديثة، فهو رئيس الدولة والسلطة التنفيذية وأعضاؤها يستمدون سلطتهم منه.

وتتناول فيما يلى كيفية اختيار الخلفاء، واختصاصهم، والقيود التى ترد على سلطاتهم ومدى مسئوليتهم مخصصين لكل منها مطلبا مستقلا.

أولا : كيفية اكتساب الخلافة

ظهرت الحاجة إلى البحث فيمن يلى الأمر بعد الرسول - صلى الله عليه وسلم - وأسرع المسلمون إلى الاجتماع فى سقيفة بنى ساعدة للتشاور والنظر. وكان من الطبيعى أن يبادر الأنصار للتفكير فى أمر الرئاسة فى بلدهم، فهم أهل العاصمة وملاك الأرض فيها ولاينبغى فى شريعة السياسة أن يتخلوا عن السيادة فى وطنهم. ومن ثم بادر الأنصار من الأوس والخزرج إلى عقد اجتماع فى سقيفة بنى ساعدة للتشاور فى أمر خلافة الرسول - صلى الله عليه وسلم - حيث خطب فيهم سعد بن عبادة سيد الخزرج. وعبر عن رغبة الأنصار فى أن يكون الخليفة منهم، فهم أحق الناس برئاسة الدولة، وهم أسبق قبائل العرب إلى الاسلام، وإليهم كانت هجرته ومقامه - صلى الله عليه وسلم - وبهم عز الاسلام وانتصر، وبذلوا فى سبيل الدعوة الاسلامية دماؤهم وأموالهم، ونذروا أنفسهم للكفاح فى سبيلها والدفاع عنها ولذلك رشحوا سعد بن عبادة لرئاسة الدولة«١».

وقد علم بأمر هذا الاجتماع عمر بن الخطاب وأخبر أبا بكر بالأمر، فاصطحبا أبا عبيدة بن الجراح ومضيا مسرعين نحو مقر الاجتماع، وكاد يقوم بين المهاجرين والأنصار خلاف شديد«٢».

لولا أن قام بينهما أبو بكر خطيبا وأدلى لهم بالحجة، على أن الأمر لقريش، وأن أمر العرب لن يصلح إلا إذا ولته قريش. وقد أظهر لباقة سياسية

---

١) راجع الطبرى - تاريخ الرسل والملوك - جـ٣ - ص ٢١٨، ٢١٩، ٢٢٠.
ابن أبى الحديد - شرح نهج ابلاغة - ج ٦ - ص ٨.
٢) فى تصوير الجو العام لاجتماع السقيفة والخطب والمواقف المختلفة راجع: إمام الحرمين أبى المعالى الجوينى - غياث الأمم فى التيات الظلم - تحقيق و دراسة فؤاد عبد المنعم - مصطفى حلمى - دار الدعوة - صـ ٢٥، ٢٦.
ابن قتيبه الدينورى - الامامة والسياسة - صـ٤.
السيوطى - تاريخ الخلفاء - مرجع سابق - صـ ٦٧.
ابن كثير - البداية والنهاية - جـ٥ صـ ٢٤٥.
على حسب الله - أصول التشريع الاسلامى - صـ١١٦، ١١٧.

وحسن تصرف، حيث منع عمر ـ رضى الله عنه ـ أن يبدأ الحديث لأنه خشى شدة عمر وليس الموقف موقف شدة، بل هو سياسة وحسن مدخل. وقد فوض فى خطبته ـ رضى الله عنه حجج الأنصار . وذكرهم بما كان بينهم فى الجاهلية، وأن الحال توشك أن تعود إلى مثل ماكانوا عليه من عداوة، وقد أطمأنوا إلى رأى أبى بكر فعرض عليهم أبو بكر مبايعة عمر أو أبو عبيدة بن الجراح، فخشى عمر أن يترك الناس، فيختلفوا على أنفسهم، ويضيع الأثر الذى أحدثه كلام أبو بكر، فقام إلى أبى بكر، وبايعه، وتابعه أبو عبيدة، ثم قامت الأوس وبايعت أبا بكر وكذلك من كان حاضرا من المهاجرين، وفى هذه الأثناء قدمت قبيلة أسلم من أطراف المدينة، وقدمت بيعتها إلى أبى بكر، وهنا تحرج موقف الخزرج فرضيت بما رضى به الأغلبية، وقاموا إلى أبى بكر يبايعونه، إلا سعد بن عبادة. الذى كان يطلب الولاية لنفسه. فقد تأخر بالبيعة ولم يبايع أبا بكر .

وهكذا استطاع أهل المدينة الخروج من المأزق وحل مشكلة رئاسة المسلمين فى الدولة، فظهرت الخلافة الاسلامية كنظام سياسى نشأ بالاسلام.

وهذا يدل على أن النبى لم يستخلف أحداً بشكل صريح، ولم يجعل الخلافة فى بيت مخصوص، وأن اختلاف الأمة فى مسألة الخلافة، إنما نشأ من فقدان النصوص الصريحة.

والواقع أن استخلاف الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ لأبى بكر فى إمامة الصلاة دل المسلمين وأرشدهم إليه ونجد أن عمر بن الخطاب يذكر يوم السقيفة (أنت خيرنا وسيدنا وأحبنا إلى رسول الله)، كما قال مخاطبا المهاجرين والأنصار فى السقيفة (ليس منكم من تقطع إليه الأعناق مثل أبى بكر). ولم ينكر ذلك منكر . ولا قال أحد من المهاجرين أن غير أبا بكر من المهاجرين أحق بالخلافة منه. ولم يذهب قط أحد من الصحابة أن فى قريش من هو أحق بها من أبى بكر .

كما أن الأمور المشهورة عند المسلمين أن أبا بكر مقدم على غيره، وأنه كان عندهم أحق بالخلافة. وقد دلت النصوص الصحيحة على صحتها وثبوتها،

ورضا الله ورسوله - صلى الله عليه وسلم - بها، وانعقدت بمبايعة المسلمين له واختيارهم إياه «١» كما أنه فى سقيفة بنى ساعدة التى لم تستغرق سوى لقاء واحد، ثم تمت بيعة أبى بكر - رضى الله عنه - بالخلافة، ولم تحدث آية أزمة سياسية، ولم يحدث انقسام فى صفوف المسلمين، بسبب من يخلف رسول الله - صلى الله عليه وسلم - وبعد أن تمت البيعة فى هذا الاجتماع، لم يطلب أحد هذا الأمر لنفسه.

وإذا كان قد حدث اختلاف فى الرأى بين المهاجرين والأنصار، فذلك فى مرحلة المشورة وبديهى أن يكون هناك أكثر من رأى ولكل رأى حجته، أما بعد أن تتم البيعة، فليس للفرد أن يخرج على رأى الجماعة، وإنما عليه الطاعة، وفى اليوم الثانى لوفاة رسول الله - صلى الله عليه وسلم - تمت البيعة العامة لأبى بكر رضى الله عنه «٢».

لقد كان هذا الاجتماع شبيها بجمعية وطنية أو تأسيسية فوضها المسلمون للبحث فى مصير الأمة للأجيال المقبلة «٣».

وهكذا جاء اختيار أبى بكر بعد مناقشات السقيفة وتبادل الاقتراحات وإقامة الحجة إلى أن رجحت كفة المهاجرين فاستقرت الخلافة فى قريش «٤».

وانحصرت الشورى بين الصفوة من المسلمين يمثلهم كبار الصحابة من المهاجرين والأنصار. وكان على بقية العرب فى سائر أنحاء الجزيرة العربية والأمصار تقديم موافقتهم وبيعتهم لمن اختاره أهل المدينة الذين أصبحوا أهل الحل والعقد، وبهم تعقد الخلافة «٥».

---

١) ابن تيميه - منهاج السنه - جـ١ صـ١٤٠.
د. جمال عبد الهادى، د. وفاء محمد رفعت - استخلاف أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع - ١٩٨٩ - صـ٥٠.
٢) ابن تيميه - منهاج السنة - جـ١ صـ١٤١.
ابن كثير - البداية والنهاية - جـ٥ - صـ٢٤٩.
ابن هشام - السيرة النبوية - جـ٤ - صـ٤٩٣.
٣) د. ضياء الدين الريس - النظريات السياسية الاسلامية - صـ٥.
٤) ابن خلدون - مقدمة ابن خلدون - دار الكتاب العربى - بيروت - صـ١٩٤.
٥) ابن خلدون - مرجع سابق - صـ١٩٣.

حقيقة أن البيعة تمت أولا فى اجتماع السقيفة بحضور خاصة المسلمين، ثم كانت البيعة العامة فى اليوم التالى على المنبر، فإتمام البيعة بواسطة أهل الحل والعقد، أى خاصة المسلمين، وهم ذوى الدين والعلم والرأى.

ويلاحظ أن المسلمين فى هذه الفترة الأولى للاسلام كانوا يحاسبون أنفسهم، قبل أن يحاسبهم الله، ولم يكونوا ليتهاونوا فى حقوقهم، بل كانوا يجاهدون تبعا لكتاب الله وسنة رسوله. وكان الرأى بالرأى ينقدح «١».

إذا كان هذا هو أسلوب الشورى الذى اتبع فى بيعة أبى بكر كرئيس للدولة الاسلامية، فإن خلافة عمر بن الخطاب جاءت بأسلوب شورى مخالف، بناء على عهد كتبه أبو بكر أثناء مرضه الأخير بعد أن استشار من الصحابة عبد الرحمن بن عوف وعثمان بن عفان وأسيد بن حضير وسعيد بن زيد وغيرهم «٢».

وبعد أن أمضى أبو بكر العهد على عثمان بن عفان، أطل على المسلمين من حجرة بجوار المسجد، وقال يخاطبهم: أترضون بمن استخلف عليكم؟ فإنى والله ماألوت من جهد بالرأى، ولا وليت ذا قرابة، وإنى قد استخلفت عمر بن الخطاب، فاسمعوا له وأطيعوا. فأجابه الناس: سمعنا وأطعنا. عند ذلك رفع يده إلى السماء، يقول، اللهم إنى لم أرد بذلك إلا صلاحهم، وخفت عليهم الفتنة «٣».

واضح من ترشيح أبى بكر لعمر بن الخطاب، أنه لم يشأ أن ينفرد برأيه، عندما استشار كبار الصحابة وسألهم رأيهم فى عمر، فأثنوا عليه، ووافقوا على اختياره، فكتب عهده إلى عمر «٤».

إن أبى بكر يرى أن ذلك العهد لايعقد الخلافة، لذلك أشرف على الناس يسألهم هل يرضون بمن اختاره لهم. ولو لم يرضوا وبايعوا غيره، ما كان عهد أبى بكر رضى الله عنه حجة عليهم.

---

١) د. جمال عبد الهادى - مرجع سابق - صـ٥٢.
٢) الطبرى - مرجع سابق - صـ٤٢٨.
٣) ابن سعد - الطبقات الكبرى - جـ٣ - صـ١٣٢.
الطبرى - مرجع سابق - جـ٣ - صـ٤٢٨.
٤) حسن ابراهيم - تاريخ الاسلام السياسى - جـ١ صـ٤٧.

إن أبا بكر علق اختياره لعمر على قبول الناس لهذا الاختيار ، الذى اجتهد فيه لصالح الدولة، خاصة وأنه لم يرشح أحدا من أبنائه أو أقربائه، بل انتخب شخصا أجمع الناس على احترامه وكانت بيعته بيعة صحيحة«١» .

وقد علق الدكتور السنهورى على ترشيح أبى بكر لعمر بن الخطاب ليتولى الخلافة بعده، فقال: وهذه هى الواقعة الأولى التى اختار فيها الخليفة من يتولى الخلافة بعده«٢» .

كذلك يتولى عثمان بن عفان الخلافة بأسلوب شورى مخالف. وقد اتبع عمر - رضى الله عنه - أسلوب مغاير ، فعندما طعن عمر الطعنة القاتلة، ألح الصحابة عليه أن يستخلف، فحدد عمر أسلوب الشورى بقوله: «عليكم بهؤلاء الذين مات رسول الله وهو عنهم راض ، وقال فيهم أنهم من أهل الجنة. وهم على بن أبى طالب - عثمان بن عفان - عبد الرحمن بن عوف - الزبير بن العوام - سعد بن أبى وقاص - طلحة بن عبيد الله.

لقد فوض أمر الخلافة إلى أصحاب الشورى، ثم جمع هؤلاء الصفوة المختارة وقال لهم: «إنى قد نظرت لكم فى أمر الناس، فلم أجد الناس شقاقا إلا أن يكون فيكم، فإن كان شقاق فهم فيكم»«٣» .

وقد حدد لهم عمر ثلاثة أيام للتشاور ، وعندما لم يتفقوا على واحد أعطاهم فرصة أخرى للتشاور ، وعندما لم يتفقوا على واحد أعطاهم فرصة أخرى للتشاور . وقبل أن تأتيه المنية بساعة دون أن يتفقوا على من يلى الخلافة بعده، أرسل عمر إلى أبى طلحة الأنصارى وقال له: «كن فى خمسين من قومك من الأنصار ، مع هؤلاء النفر أصحاب الشورى، فلا تترك أحدا يدخل عليهم، ولاتتركهم يمضى اليوم الثالث، حتى يؤمروا أحدهم، وقم على رؤوسهم.... ولايحضر اليوم

---

١) حسن ابراهيم - تاريخ الاسلام السياسى - جـ١ صـ٧١٤.
٢) د. عبد الرازق السنهورى - الخلافة - صـ٨٠.
٣) ابن الأثير - الكامل فى التاريخ - جـ٣ - صـ٣٥.
ابن سعد - الطبقات الكبرى - جـ١٢ - صـ٦١.

الرابع إلا وعليكم أمير منهم، اللهم أنت خليفتي فيهم»(١) .

لقد اختار عمر للشورى فى أمر الخلافة أناسا ليس بين المسلمين أولى منهم بالاختيار . وكأنهم كانوا مسمين بأسمائهم لهذه المهمة لو لم يرشحهم هو، لرشحهم لها كل مختار «٢» . فهم من الصحابة وجعل لهم حق الاختيار دون غيرهم من سائر الناس، وهم المرشحون للخلافة، وهو بذلك ضيق دائرة الاختيار والانتخاب إلى درجة أوجدت بالفعل التنافس بين هؤلاء الخاصة. وهو ما كان يخشاه، فحدد مدة الثلاثة أيام كحد أقصى لانهاء الشورى.

وبعد وفاة عمر ظهر التنافس بين هؤلاء المرشحين الناخبين. كل يرشح نفسه يريد الخلافة. واحتاج الأمر إلى تعديل فى نظام عمر يبقى الاختيار محصورا بين هذه الصفوة كما هو، مع توسيع دائرة الناخبين، باقتراح تقدم به عبد الرحمن بن عوف إلى زملائه، أن يخرج نفسه من المنافسة، ويستشير أهل المدينة وأشراف الناس وأمراء الجند، على ألا يألُ جهدا ولايول قرابة.

وقد تبين أن الأغلبية متعادلة بين كل من على بن أبى طالب وعثمان بن عفان وهنا طرح عبد الرحمن بن عوف عهدا على أساسه تكون المفاضلة الأخيرة بين المرشحين، فبدأ بعلى بن أبى طالب إذ دعاه ليقول: «تبايعنى على أن تعمل بكتاب الله وسنة رسول الله وسيرة الشيخين» وجاءت إجابة على بن ابى طالب فيها شئ من التحرز بقوله أرجو أن أفعل بمبلغ علمى وطاقتى. فتركه إلى عثمان الذى أعطى العهد بإطلاق. وظلت يد عبد الرحمن بن عوف ممسكة بيد عثمان كى يشهد الله والناس على اختيار عثمان بن عفان، ثم بايعه وكذلك سائر الناس بالمسجد«٣» .

---

١) الطبرى - مرجع سابق - جـ١ صـ٢٢٩.

٢) عباس محمود العقاد - عبقرية عمر - منشورات المكتبة العصرية - صيدا - بيروت - صـ١٦٦.

٣) اسماعيل بن كثير القرشى - البداية والنهاية - جـ٧ - صـ ١٤٧.

وهكذا تم اختيار ثالث الخلفاء الراشدين بأسلوب شورى مخالف للحالتين السابقتين، الأمر الذى يعرض نظام الشورى فى اختيار الخلفاء الراشدين إلى تطوير أو تعديل. فقد تعدد المرشحون للخلافة، وكانت للجماعة المجتمعة بمسجد المدينة أثر كبير فى توجيه هذا الانتخاب وحصر الخلافة فى واحد من اثنين هما عثمان وعلى«١». وكانت الكلمة الفاصلة التى تم على أساسها الاختيار هى لجمهور العامة فى المسجد.

إن هذا التنظيم الدستورى الجديد الذى ابتدعته عبقريه عمر، لايتعارض مع المبادئ الاساسية التى أقرها الاسلام، ولاسيما فيما يتعلق بالشورى، لأن العبرة - من حيث النتيجة - للبيعة العامة التى تجرى فى المسجد الجامع. ولهذا لايتوجه السؤال الذى قد يرد فى بعض الأذهان وهو: من أعطى عمر هذا الحق؟ وما هو مستند عمر فى هذا التدبير؟ ويكفى أن نعلم أن جماعة المسلمين قد أقرت هذا التدبير ورضيت به، ولم يسمع صوت اعتراض عليه، حتى تتأكد، من أن الاجماع، وهو من مصادر الشريعة - قد انعقد على صحته ونفاذه«٢».

وبعد أن قتل عثمان بن عفان، تمت البيعة لعلى بن أبى طالب بالأغلبية على الرغم من تخلف بعض الصحابة الذين كانوا بالمدينة، وتخلف بنى أمية ولحاق بعضهم بالشام وبعض أخر بمكة. وتفسير ذلك أنه لما قتل عثمان أقبل الناس يهرعون إلى على بن أبى طالب، فتراكمت عليه الجماعة فى البيعة، فقال: ليس ذلك الحكم، انما ذلك لأهل بدر، ابن طلحة والزبير وسعد، فأقبلوا، فبايعوا، ثم بايعه المهاجرون والأنصار، ثم بايعه الناس«٣».

وهكذا نرى أن مبدأ الشورى قد تم فى انتخاب على بن أبى طالب و[illegible] تكن الشورى كاملة، ذلك لتفرق أكثر الصحابة فى الأمصار، أما القول بأن انتخاب

---

١) د. حسن ابراهيم - مرجع سابق - جـ١ - صـ٤٧٢.
٢) ظافر القاسمى - نظام الحكم فى الشريعة والتاريخ - صـ٢٢٨.
٣) ابن عبد ربه - العقد الفريد - جـ٢ - صـ٩٣.
الطبرى - مرجع سابق - جـ٥ - صـ٥٩.
ظافر القاسمى - نظام الحكم فى الشريعة والتاريخ - صـ٢٤٢

على اقتصر على أهل المدينة، فللرد على هذا القول، هو أن مذهب الامام مالك مبنى كله على رأى أهل المدينة«١» . فقد كانت العادة إنا هم الناس بالمبايعة، بايعه أولا كبار رجال الدولة، ثم يليهم أصحاب المناصب، ثم عامة الناس«٢» .

وكان من عادة الخلفاء الراشدين أن يذهب الخليفة إلى المسجد، بعد بيعته، فيخطب الناس مبينا لهم السياسة التى عول على انتهاجها فى إدارة شئون الدولة، فكانت هذه الخطبة أشبه بخطبة العرش فى أيامنا هذه«٣». أو الخطبة التى يلقيها رؤساء الدول عند افتتاح الدورة البرلمانية.

وهكذا فالسلطة التى يتقلدها الحاكم لتنفيذ الشرع مستمدة من الأمة، صاحبة المصلحة الحقيقية. فهو يستمد سلطته فى تنفيذ الشرع من الأمة بمقتضى عقد البيعة، نيابة عنها، لكنه لايستمد منها سلطة التشريع، لأنها لاتملكها أصلا، إذ التشريع لله.

والعبرة فى صحة الولاية العامة، هى باتفاق السواد الأعظم من الأمة على اختيار من ينهض بها، وهنا الامام الغزالى يذهب إلى أن الكثرة هى مناط الترجيح، بل المشروعية وفى ذلك يقرر «الكثرة فى الأتباع والأشياع، وتناصر أهل الاتفاق والاجتماع، أقوى مسلك من مسالك الترجيح»، ويقول أيضا : «الامام من انعقدت له البيعة من الأكثر، والمخالف باغ يجب رده إلى الانقياد إلى الحق»«٤». كما يبرز رأى فقهاء الاسلام وأهمية الشورى فى البيعة فيما ذكره «ولو قدر أن أبا بكر بايعه عمر وطائفة، وامتنع سائر الصحابة من بيعته لم يصر إماما وبقوله أيضا. وكذلك عمر، لما عهد إليه أبو بكر، صار إماما لما بايعوه وأطاعوه، ولو قدر أنهم لم ينفذوا عهد أبى بكر، ولم يبايعوه لم يصر إماما«٥»

١) د. أحمد رمضان ـ الخلافة فى الحضارة الاسلامية ـ صـ٨١.
٢) الفخرى ـ الآداب السلطانية ـ صـ١٢٥.
٣) د. حسن ابراهيم ـ مرجع سابق ـ جـ١ ـ صـ٤٧٢.
٤) الغزالى ـ الرد على الباطنية ـ صـ٦٢ ـ ٦٣.
٥) الغزالى ـ مرجع سابق ـ صـ٦٢ ـ ٦٤.

وهكذا نرى من دراسة الوقائع التى تمت بها تولية كل من الخلفاء الراشدين الأربعة دراسة تحليلية، أن تولية الخليفة، لاتتم إلا بالبيعة عن رضا واختيار ، وأن عهد الخليفة السابق، ليس إلا ترشيحا لمن يراه أهلا للخلافة، فإن وافقت الأمة على ترشيحه بايعوه، وإلا كان لهم أن يبايعوا غيره«١» .

---

(١) د. محمد يوسف موسى - نظام الحكم في الاسلام - دار الفكر العربي - ص١٢٦

مسئولية رئيس الدولة

يختار الشعب الخليفة، ليتولى إدارة شئون الدولة، ويعمل حسب شريعة الله وسنة رسوله، بما يحقق الخير والصالح العام. فهو ملتزم فى أوامره وتشريعاته وأحكامه التى يصدرها، أن تتم وفقا لكتاب الله وسنة رسوله واجماع صحابته. فليس له أن يضع قانون أو تشريع، أو يصدر أمر يخالف ماورد فى كتاب الله وسنة رسول الله أو اجماع الصحابة، فلا يجوز له أن يأتى بشئ من التغيير فى الأمور التى وردت فيها نصوص قطعية. لأن هذه المسائل لاتخضع للاجتهاد. وإن كان له أن يضع القواعد اللازمة لتنفيذها ووضعها فى موضع التطبيق«١». دون أن يؤثر ذلك على هذه الأحكام القطعية.

وفى أثناء توليه لمنصبه، ليس له أن يستبد بالأمور، فهو يستمد سلطانه من الشعب، الذى له حق نصحه وتوجيهه وتقويمه إن أساء. فذات الخليفة ليست «مصونة لاتمس»، وإنما ينبغى على الأمة - بل إن ذلك يعتبر، فى نظر بعض الفقهاء، حقا للخليفة على الأمة - أن «تسدده وتقومه وتذكره وتنبهه» فالخليفة ليس بالمعصوم من الخطأ حتى ترتفع تصرفاته وأعماله وتخرج من نطاق الرقابة والنقد والتوجيه«٢».

والخليفة يعتمد فى استمرار شغله لمنصبه وممارسته لسلطاته على أن يظل محتفظا بثقة الشعب. فالخليفة ماهو إلا فرد من المسلمين وثقوا به وبقدرته على حراسة الدين وسياسة الدنيا، فبايعوه على أن يقوم برعاية مصالحهم

١) د. صلاح الدين دبوس - مرجع سابق - ص ٤١، ٤٢.

٢) لمزيد من التفصيل راجع:

بدر الدين بن جماعة - تحرير الأحكام فى تدبير أهل الاسلام - الباب الثالث - حقوق الخليفة أو السلطان على الأمة - ص ١٥ - ١٧. الحق الخامس: ايقاظه عند غفلته وإرشاده عند هفوته. البغدادى - أصول الدين - استنبول - ١٩٢٨ - ص ٢٧٨.

د. صلاح الدين دبوس - مرجع سابق - ص ٤٥.

فسلطانه مكتسب من بيعتهم له وثقتهم»(١) .

والخليفة فى قيامه بمهمته، ليس له فى الاسلام سلطة دينية سوى سلطة الموعظة الحسنة والدعوة إلى الخير ، فهو ليس إلا فردا من أبناء الأمة التى وكلت إليه الأمور ، فصار أكثرهم تبعات وأثقلهم حملا . ومن ثم ليس له أن يستبد بالأمر دونهم، أو يزعم أنه لاسلطان فوق سلطانه، أو أنه مصدر القوة والسطان والسيادة»(٢) .

فهذا أبو بكر - رضى الله عنه - يخطب عقب توليه الخلافة، فيقول: «أيها الناس قد وليت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينونى، وإن زغت فقومونى، الصدق أمانة والكذب خيانة والضعيف فيكم قوى عندى، حتى آخذ الحق له، والقوى ضعيف عندى حتى آخذ الحق منه، أطيعونى ماأطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لى عليكم»(٣) .

فهى تدل على أنالحاكم فى مباشرته لمهام منصبه، لايحكم بالهوى والرغبات، إنما ينفذ شرع الله وسنة رسوله، وأن حق السمع والطاعة الذى تلتزم به الأمة نتيجة مبايعتها له، انما يرتبط بطاعته لله ولرسوله، ونهجه لكتاب الله وسنة رسوله، فإن خالف ذلك وخرج عن حدود الشرع ومايفرضه عليه من واجبات، فلا طاعه له.

ونجد عمر بن الخطاب يبلور مسئولية الخليفة أمام رعيته، فيقول فى أول خطبة له بعد مبايعته: «إن رأيتم فى إعوجاجا فقومونى»، فيرد أحد الحاضرين بقوله: «والله لو رأينا فيك اعوجاجا لقومناك بحد السيف» ورد عمر : «الحمد لله

---

١) الشيخ عبد الوهاب خلاف - مرجع سابق - ص ٥٩.
٢) د. محمد يوسف موسى - نظام الحكم فى الاسلام - مرجع سابق - ص ١٢٣.
٣) ابن سعد - الطبقات الكبرى - ج ٣ - ص ١٨٢، ١٨٣.
أبى الحسن على بن أبى الكرم محمد بن عبد الكريم بن عبد الواحد الشيبانى المعروف بابن الأثير الجزرى الملقب بعز الدين - الكامل فى التاريخ - جـ٢ - ص ٢٢٤، ٢٥.
أبو محمد عبد الملك بن هشام أيوب الحميرى - سيرة رسول الله - صلى الله عليه وسلم جـ٣ - صـ٤٧٢.
ابن قتيبة - الامامة والسياسة - جـ١ - صـ٢٢٥.

الذى جعل فى المسلمين من يقوم عمر بحد السيف». وهكذا نجد عمر - رضى الله عنه وهو أمير المؤمنين، يعلن أنه خاضع للرقابة والمسئولية، ومن حق الشعب أن يرشده إلى الطريق السليم، حتى لو اضطر إلى استعمال القوة (السيف) فى سبيل أن يسلك هذا الطريق.

ولذلك نجد عمر بن الخطاب يقرر «أن الناس لم يزالوا مستقيمين مااستقامت لهم أئمتهم وهداتهم، والرعية مؤدية إلى الأمام مأدى الامام إلى الله فإن رتع الامام رتعوا»«١». إن عمر بن الخطاب يرى أنه مختص عن مباشرته لأمورهم بنفسه أو بمعرفة عماله فى قوله: «فمن كان بحضرتنا باشرناه بأنفسنا ومن غاب عنا ولينا أهل القوة والأمانة، فمن يحسن نزده حسنا، ومن يسئ نعاقبه ويغفر الله لنا ولكم»«٢». كما يضيف إلى ذلك قوله: «أيما عامل لى ظلم أحدا فبلغنى مظلمته فلم أغيرها فأنا ظلمته»«٣».

فالحكام إذن ليسوا أصحاب السلطة وانما هم فقط يمارسون صلاحياتها واختصاصاتها بالنيابة عن الشعب صاحب السلطة، والذى له الحق فى مراقبتهم ومحاسبتهم وعزلهم واستبدالهم بغيرهم إذا ماحادوا عن تطبيق أحكام الشرع الذين هم وكلاء أو نواب فى الاشراف على تطبيقه ووضعه موضع التنفيذ وتحقيق مقاصده العامة«٤». إن رئيس الدولة فى خضوعه للمسئولية ليس إلا واحدا من المسلمين يجرى عليه مايجرى عليهم من التكاليف الشرعية. ويتقيد كما يتقيدون بأحكام الشرع الاسلامى«٥» . فالمسلمون له بالمرصاد، فإذا انحرف عن النهج

---

١) ابن سعد - الطبقات الكبرى - جـ٣ - صـ٢٩٢.
٢) ابن سعد - الطبقات الكبرى - جـ٣- صـ٢٧٤.
٣) ابن سعد - الطبقات الكبرى - ج٣ - صـ٣٠٥.
٤) د. سعيد الحكيم - الحريات العامة - مرجع سابق - ص ٤٢٠.
د. محمد مرسى على - مرجع سابق - ص ١٧٨.
٥) الرازى - فى أصول الدين - ص ٤٣٣.
ابن تيميه - السياسة الشرعية - ص ٨.
محمد يوسف موسى - مرجع سابق - ص ١٢٣.
د. ضياء الدين الريس - النظريات السياسية - مرجع سابق - ص ١٧٥.
د. محمد مرسى على - مرجع سابق - ص ١٧٩.

أقاموه عليه، وإذا اعوج قوموه بالنصيحة والاعذار إليه. إذ لاطاعة لمخلوق فى معصية الخالق. فإذا فارق الكتاب والسنة فى عمله، وجب عليهم أن يستبدلوا به غيره، ما لم يكن فى استبداله مفسدة تفوق المصلحة فيه. فالأمة أو نائب الأمة هو الذى ينصبه، والأمة هى صاحبة الحق فى السيطرة عليه، وهى التى تخلعه متى رأت ذلك من مصلحتها»«١» .

لذلك فإن الاسلام أقر بالحق فى عزل الحكام الذين يحيدون عن تطبيق أحكام الشريعة ومقاصدها، والتصدى لهم ومقاومتهم للحيلولة بينهم وبين الاستبداد، وحفاظا على تطبيق أحكام الشريعة ومقاصدها التى هى الغاية من وجود الدولة الاسلامية وأساسها«٢» .

وفى هذا يقول الامام الغزالى «إن السلطان الظالم عليه أن يكف عن ولايته وهو إما معزول أو واجب العزل وهو على التحقيق ليس بسلطان«٣» .

كما يذهب الشهر ستانى إلى أن «كما يستدل بالأفعال على الشهادة والقضاء. وكذلك يستدل على الصفات التى تشترط فى الأئمة، وإن ظهر بعد ذلك جهل أو جور أو ضلال أو كفر انخلع منها أو خلعناه»«٤» .

ويضيف البغدادي إلى ذلك قوله: «ومتى زاغ عن ذلك - أعنى خالف أحكام الشرع - كانت الأمة عيارا فى العدول من خطئه إلى صواب. أو فى العدول عنه إلى غيره وسبيلها معه فيها كسبيله مع خلفائه وقضاته وعماله وسعاته إن زاغوا عن سنته عدل بهم أو عدل عنهم»«٥» .

---

١) محمد رشيد رضا - الخلافة - الزهراء للاعلام العربى - ١٩٨٨ - ص ١٤١.
٢) د. سعيد الحكيم - الحريات العامة - مرجع سابق - ص ٤٢١.
٣) الامام الغزالى - إحياء علوم الدين - جـ٣ - صـ١١١.
٤) الشهر ستانى - نهاية الأقدام - ص ٤٩٦.
٥) الامام البغدادى - أصول الدين - صـ٢٧٨.

كما يقول ابن حزم «فهو الامام واجب طاعته ماقادنا بكتاب الله وسنة رسوله - صلى الله عليه وسلم - فإن زاغ عن شئ منها منع من ذلك، وأقيم عليه الحد والحق، فإن لم يؤمن أذاه إلا بالخلع، خلع وولى غيره»(١) .

كما يستطرد ابن حزم فيقول: «والواقع إن وقع شئ من الجور - وإن قل - أن يكلم الامام فى ذلك ويمنع منه، فإن امتنع وراجع الحق، وأذعن للقود من البشرة أو من الأعضاء، ولاقامة حد الزنا والقذف والخمر عليه. فلا سبيل إلى خلعه وهو إمام كما كان لايحل خلعه فإن امتنع من انفاذ شئ من هذه الواجبات عليه ولم يرجع وجب خلعه وإقامة غيره ممن يقوم بالحق، لقوله تعالى: «وتعاونوا على البر والتقوى ولاتعاونوا على الاثم والعدوان»(٢). ولايجوز تضييع شئ من واجبات الشرائع.

كما فسر الامام النووى حديث رسول الله - صلى الله عليه وسلم - الذى رواه عباده بن الصامت، حيث قال: «دعانا رسول الله - صلى الله عليه وسلم - فبايعناه فكان فيما أخذ علينا أن بايعنا على السمع والطاعة فى منشطنا ومكرهنا وعسرنا ويسرنا وأثره علينا، وأن لاننازع الأمر أهله. إلا أن تروا كفرا بواحا عندكم من الله فيه برهان»(٣). وهنا لا تثار فكرة الفتنة إذ لافتنة أكبر من ظهور كفر الخليفة، أو ولى الأمر أو استبعاد الاسلام من حياة الجماعة(٤) .

---

١) أبى محمد على بن أحمد بن حزم الظاهرى - الفصل فى الملل والأهواء والنحل - دار المعرفة - ج٤ - ص١٠٢.

٢) ابن حزم - الفصل فى الملل والأهواء والنحل - مرجع سابق - ج ٤ ص١٧٣.

٣) صحيح مسلم بشرح النووى - طبعة الشعب - ج ٤ ص ٥٠٧، ج ١٢ ص ٢٢٨، ٢٢٩.
ويفسر الامام النووى الكفر البواح بالكفر الظاهر وينقل عن القاضى عياض. «قال القاضى عياض: أجمع العلماء على أن الامامة لاتنعقد لكافر، وعلى أنه لوطرأ عليه الكفر انعزل قال: وكذا لو ترك اقامة الصلوات والدعاء إليها، قال: وكذلك عند جمهورهم البدعة قال. وقال بعض البصريين تنعقد له وتستديم له، لأنه يتاول، قال القاضى: فلو طرأ عليه كفر وتغيير للشرع أو بدعه خرج من حكم الولاية، وسقطت طاعته، ووجب على المسلمين القيام عليه وخلعه ونصب إمام عادل إن أمكنهم ذلك، فإن لم يقع ذلك إلا بطائفة وجب عليهم القيام بخلع الكافر، ولايجب فى المبتدع إلا إذا ظنوا القدرة عليه فإن تحققوا العجز لم يجب القيام به.

٤) د. صلاح الدين دبوس - مرجع سابق - ص ٢٧٢، ٢٧٤.

ننتهى من ذلك إلى أن رئيس الدولة يخضع للمسئولية، وتملك الأمة محاسبة الحاكم، وإخضاعه للمسئولية، ولها إما تقويمه أو عزله.

وهذا ماعمل به السلف الصالح وأجمع عليه جمهور أهل السنة«١» .

ومع استقرار جمهور أهل السنة على مسئولية الخليفة، وأن هذه المسئولية قد تؤدى إلى عزله، إلا أنهم مع ذلك اختلفوا فى الاسباب التى قد تؤدى إلى العزل إلى مذهبين:

---

١) التفتازانى - شرح العقائد النسفية - صـ٢٠٠، ٢٠١.
شرح السعد على المقاصد - ج ٢ - ص ٢٧٧ - ٢٨٠.
القاضى عبد الجبار - المغنى ج ٢٠ - القسم الأول ص ٥٥، ٩٨، ٤١.
ابن خلدون - المقدمة - ص ١٦٤ ومابعدها.
الغزالى - فضائح الباطنية - ص ١٣٢، ٤٢ ومابعدها.
الأشعرى - مقالات الاسلاميين - جـ٢ ص ١٣٨.
الماوردى - الاحكام السلطانية - ص ٨٦.
الجصاص - أحكام القرآن، - جـ٢ ص ٣١٥ ومابعدها.
البغدادى - أصول الدين - ص ٢٧٧، ٢٧٨.
د. محمد يوسف درس - نظام الحكم فى الاسلام - مرجع سابق - صـ٨٤.
د. سعيد الحكيم - مرجع سابق - صـ٤٢٦.
هذا ويرى الشيعة عدم مسئولية الامام فهو لايخطئ لكونه معصوما، والعصمة التى تتوفر له هى عصمة لايكتسبها الإمام بالعلم والنظر وإنما يكتسبها بالفطرة والضرورة، وعصمته من نوع عصمة الأنبياء والرسل. والسبب فى ذلك أنهم يرون أن أئمتهم يوحى إليهم كالأنبياء والرسل: إلا أن الوحى الذى ينزل على الأئمة مختلف من الوحى الذى ينزل على الأنبياء والرسل. فى كون النبى يسمع الوحى ويراه، فى حين أن الامام يسمعه فقط دون أن يراه. ويرون أن النبى - صلى الله عليه وسلم - ليس خاتم الأنبياء والمرسلين، لأنه بنهاية النبوة بدأت مرحلة جديدة، هى مرحلة الامامة، وأن الدليل الذى يرسل بمقتضاه الرسل هو عين الدليل الذى يوجب نصب الأئمة، وبذلك لاتنفصل الامامة عن النبوة، وإنما هى استمرار لها.
وللمزيد فى هذا الشأن راجع:
الكلينى - الكافى فى الأصول. طبعة طهران. ١٣٧٥هـ ج ١ ص ٢٠٢، ٢٩٢ محمد رضا المظفر - عقائد الامامية - طبعة النجف - ١٩٦٤ - ص ٤٩.
ابن تيمية - منهاج السنة - ج ١ ص ١٤٧.
النوبختى - فرق الشيعة - طبعة النجف - ١٩٥١ - ص ٧٦.
الايجى - المواقف وشرحها للجرجانى - ١٩٠٧ - ج ٨ - ص ٣٥٤.
ابن خلدون - المقدمة - ص ١٧٠، ومابعدها.
محمد جواد مغنيه - الشيعة الامامية - بيروت - ١٩٦٦ - ص ٩٢.
د. فؤاد النادى - مبدأ المشروعية - ص ١١٢، ٢١٢.
د. سعيد الحكيم - مرجع سابق - ص ٤٢٦.

المذهب الأول: الامام ينعزل بالجور والفسق بنوعيه «١» وبالكفر .

المذهب الثانى: الامام لايعزل إلا بالكفر فقط دون الفسق والجور .

والواقع أن ماذهب إليه أصحاب المذهب الثانى من عدم جواز العزل للفسق والجور ، فذلك ليس معناه أن الفاسق أو الظالم أهل للامامة، إنما ذلك يكون فى حالة ما إذا كان عزله سوف يؤدى إلى إثارة القلاقل والفتن «٢» .

لذلك يذهب الحنفية إلى أنه «إذا قلد الامامة حال كونه عدلا ، ثم جار فى الحكم وفسق لايعزل، ولكن يستحق العزل إن لم يستلزم عزله فتنه» «٣» .

وقولهم أيضا «فإذا صار إماما فجار ، لاينعزل إن كان له قهر وغلبة لعودته بالقهر ، فلا يفيد ، وإلا فيعزل به - أى بالجور» «٤» .

ويذكر التفتازانى: قال الشافعى رحمه الله: «إن الإمام ينعزل بالفسق والجور وكذلك كل قاض وأمير» «٥» .

ويظهر من أقوال الحنابلة كما يعرضها الامام أبى يعلى، والمالكية كما يعرضها الزرقانى فى شرح الموطأ أنهم لايجيزون العزل بسبب الفسق. فيذهب

---

١) الفسق نوعان: فسق جوارح وهو ماتابع فيه الانسان شهوته، فارتكب المحظور واقدم على المنكر تحكيما للشهوة وانقيادا للهوى. والنوع الثانى هو فسق الاعتقاد وهو ماتشا عن شبهة تعترض فيتأول لها خلاف الحق.
الماوردى - الأحكام السلطانية - ص ١٧.
أبى يعلى - الاحكام السلطانية - ص ٢٠.
الشيخ عبد الفتاح عبد الرحمن الجوهرى - رسالة فى الخلافه - مقدمة لكلية الشريعة جامعة الأزهر - لنيل إجازة تخصص القضاء الشرعى - ص ٧٦.
د. سعيد الحكيم - مرجع سابق - ص ٤٢٣.
عبد الله بن على بن يوسف الفاسى - الخلافة أو الامامة العظمى - ص ٤١.
محمد رشيد رضا - تفسير المنار - ج ١ ص ٤٥٧.
د. فؤاد النادى - رئيس الدولة بين الشريعة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة - رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر - ١٩٧٢ - ص ١٠٣٢.
٢) الكمالين - الكمال بن الهمام، الكمال بن الشريف - المسامرة شرح المسايرة - مطبعة السعادة - طبعة ثانية - ج ٢ - ص ١٧٢، ١٧٦، ٢٢٢.
٤) محمد أمين الشهير بابن عابدين - حاشية ابن عابدين - المسماة رد المحتار على الدر المختار - ج ٢ - ص ٤٢٨، ج ٤ ص ٢٢٢.
أبو بكر أحمد بن على الرازى الجصاص - أحكام القرآن - ج ٢ ص ٢١٧.
٥) سعد الدين مسعود بن عمر بن عبد الله التفتازانى - شرح السعد على العقائد النسفية - ص ١٤٥.

الامام أبى يعلى إلى أن الفسق، لايمنع من استدامة الإمامة، سواء كان متعلق بأفعال الجوارح وهو ارتكاب المحظورات وإقدامه على المنكرات اتباعا لشهوته أو كان متعلقا بالإعتقاد، وهو المتأول بشبهة يذهب فيها خلاف الحق»(١).

كما يذهب الزرقانى فى شرح الموطأ، إلى أن «الصبر على طاعة الجائر أولى من الخروج عليه، لما فيه من استبدال الخوف بالأمن وهرق الدماء وشن الغارات والفساد، وذلك أعظم من الصبر على جوره. والأصول تشهد والنقل والدين أن أقوى المكروهين أولاهما بالترك»(٢).

كما يذكر الباقلانى: «قال الجمهور من أهل الاثبات وأصحاب الحديث، لاينخلع بهذه الأمور (يقصد فسقه وظلمه كغصب الأموال وضرب الأبشار وتناول الأشربة المحرمة، وتضييع الحقوق وتعطيل الحدود) ولايجب الخروج عليه، بل يجب وعظه وتخويفه وترك طاعته فى شئ مما يدعو إليه من معاصى الله»(٣).

وأصحاب هذا الرأى يرون أن الفسق عمل يتعلق بشخص الخليفة، فلا يكون له التأثير البالغ على انعدام قدرته فى القيام بواجباته الشرعية. ومن ثم لايصل إلى حد الاخلال الموجب لحل عقده»(٤).

وهكذا يوضح لنا الفقه الاسلامى خضوع رئيس الدولة الاسلامية للرقابة والمسئولية أمام الأمة، وإمكان مساءلته عند انحرافه، وللأمة الحق فى تقويمه أو عزله واستبداله بغيره، إذا لم يؤدى ذلك إلى الفتنة، فإن كان ذلك يؤدى إلى فتنة، فإنه ينبغى الصبر عليه ونصحه وإرشاده، حتى لاتؤدى الفتنة إلى إهراق الدماء وتعريض مصالح المسلمين للخطر. ويجب أن نلاحظ أن تقرير هذه المسئولية

---

١) أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلى - الاحكام السلطانية - ص ٤.
٢) الزرقانى - شرح الموطأ - ج ٢ - ص ٣٦٢.
٣) أبو بكر محمد بن الطيب الباقلانى - التمهيد - تحقيق أبو ريده والخضيرى - القاهرة - ١٩٤٧ - ص ١٨٦.
محمد حسن صديق خان، نيل المرام من تفسير آيات الأحكام - ١٩٦٣ - القاهرة - ص ٢١٤ - ٢١٧.
د. صلاح الدين دبوس - مرجع سبق - ٣٧٢.
٤) د. صلاح الدين دبوس - مرجع سابق - ص ٣٧٢

ينبغى أن يكون أهل المشورة ذوى الكفاية والعدل، فهم حكماء الدولة وصفوة عقولها المفكرة التى تستطيع أن تقيم المواقف وتحدد مدى مسئولية رئيس الدولة، مما يجعل قراراتها تتسم بالحكمة والموضوعية. ولذلك فليس للآحاد من الناس أن تقيم تصرفات رئيس الدولة، لأن ذلك سوف يؤدى إلى الاضطراب والفتن ويعوق تقدمها. أما أهل المشورة، فإنها أقدر على ذلك، فإذا استقر رأيها على مسئولية الحاكم، فإنها تعرض الأمر على الشعب. وهو نفس الأسلوب الذى تمت به البيعة، فبعد موافقة، أهل المشورة على الامام، وهو مايسمى بالبيعة الخاصة، يعرض الأمر على الشعب للحصول على موافقته، وهو مايعرف باسم البيعة العامة. وعرض أهل المشورة للأمر على الشعب، إنما هو وضع للأمور فى نصابها الصحيح.

فالشعب هو الأصيل، وصاحب المصلحة الأولى، الذى يسعى الجميع للعمل من أجل مصلحته العامة.

هذا عن مسئولية رئيس الدولة فى نظام الحكم الاسلامى الذى يستند إلى المبادئ الدستورية الاسلامية. (الشورى - العدالة - المساواة - الحرية.....).

الباب الثالث

السلطات العامة

تقوم الدولة بمهام وأعمال رئيسية ، وتتنوع الوظائف التى تؤديها والتى يختلف مدى مساسها بحياة ونشاط الأفراد فى المجتمع باختلاف الدول بعضها عن بعض . ولا يقتصر الأمر عند هذا الحد إذ يختلف نطاق هذه الوظائف فى الدولة الواحدة باختلاف المراحل الزمنية التى تمر بحياتها .

والأمر الذى لا خلاف عليه فإن الدولة حد أدنى من الوظائف يتعين عليها أداؤها ، وتتمثل فى وظائف أساسية ثلاث هى : الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية وتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع .

وتقوم بكل وظيفة من هذه الوظائف سلطة عامة . وعلى ذلك فالسلطات العامة فى الدولة هى :

١ — السلطة التشريعية .

٢ — السلطة التنفيذية .

٣ — السلطة القضائية .

ونتناول فى هذا الباب دراسة السلطات العامة — وتكوينها وإختصاصاتها والعلاقة بينها .

الفصل الأول

السلطة التشريعية

السلطة التشريعية هى التى تملك حق سن القوانين ومناقشتها ، فوظيفة الهيئة التشريعية إذن ذات شقين ، وهى لا تقوم بهذه الوظيفة منفردة بل تستنير فى وظيفة المناقشة بآراء الشعب ، كما تعتمد فى صياغة القوانين على فقهاء القانون .

العضوية فى السلطة التشريعية : جرت العادة على أن يكون النائب فى الهيئـــة التشريعية ممن لهم أصلا حق الإنتخاب ، فيجب أن يكون اسم المرشح مقيدا فى جداول انتخابات الدائرة (وإن كانت بعض الدول لا تأخذ بهذا المبدأ) ، ومعنى هذا القيد أنه مواطن ، وأنه لم تصدر فى حقه أحكام جنائية ، وأنه ليس معتوها ولا مفلسا ولا ناقص الأهلية .

وتشترط الدساتير فيمن يرشح لعضوية المجالس التشريعية عدة شروط منها :

١ ـ الجنسية : يشترط أن يكون متمتع بجنسية الدولة . فالأجانب لايتمتعون بالحقوق السياسية .

٢ ـ شرط السن : من الطبيعى أن يحدد القانون فى كل بلد سن الرشد السياسى ، أى السن التى يصبح للفرد فيها حق التمتع بحقوقه السياسية .

٣ ـ الملكية : كثير من الدول تنص على شرط الملكية (وإن كان هذا الشرط آخـــذاً فى الزوال) ، ولكن فى الدول التى لا تخصص لأعضاء الهيئة التشريعية مكافآت يكون شرط الملكية واجبا من الناحية العملية ، وإن لم يكن واجبا من الناحية القانونية . غير أن معظم الدول تأخذ بمبدأ دفع مكافآت لأعضاء الهيئة التشريعية لتتاح الفرصة لغير الملاك أن يكونوا من أعضائها .

٤ ـ الوظيفة : تحرم أغلب الدساتير الجمع بين الوظيفة النيابية وبين الوظائف الحكومية . والحكمة من ذلك أن الشخص الذى يكون من أعماله القيام بعمل القوانين لا يصح أن يقوم بتنفيذها .

أما فى الدول المتمتعة بالنظام البرلمانى فإن الفصل بين السلطات ليس تاما إلى هذا الحد لأن الوزراء وهم أعضاء السلطة التنفيذية هم أيضا أعضاء فى السلطة التشريعية بل هم زعماؤها الذين يديرونها ماداموا حائزين على ثقة غالبيتها ـ على النحو السابق إيضاحه .

تكوين السلطة التشريعية :

قد تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد أو من مجلسين ونستعرض فيما يلى النظامين :

١ ـ نظام المجلس الواحد unicameral system حيث يتولى السلطة التشريعية مجلس واحد .

وذلك كما هو الحال فى لبنان حيث نصت المادة ١٦ من الدستور اللبنانى بأن السلطة التشريعية تتكون من مجلس واحد هو مجلس النواب ، كما أخذ دستور دولة الكويت بنظام المجلس النيابى الواحد وهو مجلس الأمة .

مبررات نظام المجلس الواحد :

وأهم مايقال دفاعا عن المجلس الواحد أنه يضمن الوحدة ويقضى على الازدواج فى نظام الهيئة التشريعية ، فقد قيل أن تعدد المجالس التشريعية يفيد تعدد السلطات ، وبما أن القانون هو إرادة الدولة فلا يمكن أن تكون للدولة إرادتان متناقضتان فى موضوع واحد وفى وقت واحد ، ولذا يجب أن تكون الهيئة التشريعية واحدة لا متعددة ، كما أن تعدد المجالس التشريعية ينشأ عنه الاختلاف والانقسام وتعطيل إرادة الدولة بسبب هذا الانقسام(١) .

٢ ـ نظام المجلسين : Bicameral system حيث يتولى السلطة التشريعية مجلسان.

(١) أنظر مصطفى الصادق: مبادىء القانون الدستورى والمقارن سنة ١٩٢٣ ص ٦٨.

وقد ظهر هذا النظام نتيجة التطور التاريخى حيث ظهر على التعاقب مجلس اللوردات ، ومجلس العموم ، ثم أخذت أكثر الدول بهذا النظام لما فيه من مزايا تفوق مزايا النظام الفردى .

مبررات نظام المجلسين : يمكن إجمالها فيما يلى :

(١) تلافى الأخطاء فى التشريع ، فوجود مجلس آخر كفيل بتلافى ماعسى أن يقع فيه المجلس الأول من أخطاء .

(٢) مكان تمثيل المصالح والأقليات فى الدولة الحديثة فقد حقق الاقتراع الغلبة للطبقات الشعبية مما جعلها تسيطر سيطرة تامة على المجلس الأدنى وبذلك تعرضت مصالح الطبقات العليا للخطر والإهمال فتلافيا لذلك نشأ المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ، أو مجلس الأعيان ، أو مجلس اللوردات) .

(٣) إمكان الانتفاع بكفايات غير متوافرة فى المجلس الشعبى، إما عن طريق التعيين، وإما باشتراط كفايات خاصة فى أعضاء المجالس العليا

(٤) تمثيل الولايات فى الدول الاتحادية فى المجلس الأعلى تمثيلا عادلا ، أما المجلس الأدنى فيمثل فيه السكان بحسب أهميتهم العددية كما هو الحال فى الدول البسيطة .

(٥) منع استبداد السلطة التشريعية فهى تنظر إلى نفسها على أنها أقوى سلطة فى الدولة باعتبارها مصدر جميع القوانين ، فمنعا لهذا الاستبداد ، وتحقيقا للتوازن بين السلطات الأخــرى ، كان من اللازم إيجاد مجلس ثان يقف بين المجلس الشعبى والسلطات الأخرى .

العلاقة بين المجلسين : جرت العادة أن تقترح القوانين فى المجلس الأدنى (الشعبى)، وتكون مهمة المجلس الأعلى مراجعتها ونقدها ، وإن كان فى بعض الدول تقترح القوانين فى كل من المجلسين بدون تفرقة ، ومايقترحه أحدهما يتولى الآخر نقده ومراجعته ، إلا أن أكثر الدول تجعل مهمة إقتراح القوانين من خصائص المجلس الأدنى ، وعندئذ تكون مهمة المجلس الأعلى الأساسية هى دراسة القوانين بعناية ودقة بعيدا عن الانفعالات النفسية التى قد يتعرض لها المجلس الأدنى .

الفصل الثانى

السلطة التنفيذية

إذا كانت المهمة الرئيسية للسلطة التشريعية تنحصر أساسا – وكما رأينا – فى وضع القواعد العامة المجردة (التشريعات) فإن وظيفة السلطة التنفيذية تنحصر فى وضع هذه القواعد العامة موضع التنفيذ وعلى هذا الأساس النظرى يعتبر دور السلطة التنفيذية تابعاً لدور السلطة التشريعية ، لأن السلطة التشريعية هى التى تعبر عن إرادة الأمة ممثلة فى برلمانها طبقا للمبادىء التقليدية فى الديمقراطية ، أما السلطة التنفيذية فيقتصر دورها على تنفيذ ما يقرره البرلمان(١) .

وإذا كانت السلطة التشريعية تتكون أساسا من أعضاء البرلمان فإن السلطة التنفيذية تشكل من جميع الموظفين القائمين بتنفيذ القوانين فيما عدا أعضاء السلطة القضائية ، وعلى هذا الأساس فإن السلطة التنفيذية تشمل رئيس الدولة والوزراء ، وجميع الموظفين من كافة الدرجات والمستويات .

ومدة حكم الرئيس (رئيس الدولة وهو فى نفس الوقت رئيس السلطة التنفيذية) تختلف تبعا لنظام الحكم فى الدولة ؛ فإن كان ملكيا فإن الملك يبقى فى الحكم طيلة حياته ، وإن كان جمهوريا فإن رئيس الجمهورية يستمر فى الحكم للمدة التى يحددها الدستور (وذلك مالم يحدث فى خلالها مايستوجب عزله طبقا لأحكام دستور الدولة) وتختلف الدساتير فى تحديد تلك المدة .

وتختلف سلطة رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة) تبعا لنظام الحكم الذى يأخذ به الدستور . فرئيس الدولة فى النظام البرلمانى ليست له إلا سلطة أسمية نظراً

---

(١) أستاذنا العميد الدكتور : سليمان الطماوى ، السلطات الثلاث ، ١٩٧٤ ص ١٩٠

لعدم مسئوليته . أما السلطة الفعلية فإنها تكون للوزارة المسئولة أمام البرلمان ، كما أن رئيس الدولة لا يستطيع العمل بمفرده ولكن له حق تعيين الوزراء وعزلهم وحق حل البرلمان حلا رئاسيا[1] . ورئيس الدولة فى النظام الرئاسى له سلطة فعلية واسعة النطاق ، فاختصاصات السلطة التنفيذية كلها مركزة فى يده ، وهو الذى يعين مساعديه من الوزراء ، وله حق عزلهم وهم خاضعون له خضوعا تاما[2] .

وفى نظام حكومة الجمعية نجد رئيس الدولة وأعضاءها مختارين بواسطة البرلمان ، ويمارسون الاختصاصات المقررة لهم تحت إشراف البرلمان ورقابته[3] .

وفى جميع هذه الحالات المختلفة نجد من الأفضل بل من الواجب ـ فى الواقع ـ جمع وتركيز اختصاصات السلطة التنفيذية فى يد فرد واحد ، أو فئة قليلة العدد متحدة فى أهدافها وفى الوسائل المؤدية لتحقيق تلك الأهداف ، وفكرة حصر الاختصاصات على النحو السابق تتفق مع اعتبارات الحزم والسرعة التى يجب أن تتسم بها المسائل التنفيذية ، ذلك أن تقسيم السلطة التنفيذية بين عدة أشخاص أو هيئات يؤدى إلى إضعاف هذه السلطة خصوصا فى فترات الأزمات والأحوال العصيبة التى تستدعى سرعة فى التقرير ونشاطا فى التنفيذ[4] .

---

(١) راجع ماسبق عن النظام البرلمانى .

(٢) أنظر ماسبق عن النظام الرئاسى .

(٣) أنظر ماسبق ص ١٣٧ من هذا الكتاب .

(٤) يدلنا التاريخ على أن فكرة توحيد السلطة التنفيذية لم تكن متبعة فى كل العصور ، ففى بلاد اليونان كانت السلطة موزعة بين القواد وغيرهم وكان كل منهم مستقل عن الآخرين ، وكان نظام الدولة الرومانية يقضى فى بعض أدواره إلى تقسيم السلطة بين حاكمين يعرف كل منهما باسم « قنصل » وكان لكل منهما كامل السلطة التنفيذية فيمكنه إيقاف عمل الآخر ، وكان فى إسبارطه فى العصور القديمة ملكان فى وقت واحد ، وجرب هذا النظام فى فرنسا عقب الثورة ، ففى دستور سنة ١٧٩٥ أعطيت السلطة التنفيذية إلى خمسة من الرجال (حكومة الديركتوار) وفى سنة ١٧٩٩ أعطيت السلطة التنفيذية إلى ثلاثة « قناصل » لمدة عشر سنوات (مصطفى الصادق : مبادىء القانون الدستورى المصرى والمقارن سنة ١٩٢٤ ص ١٢٠) .

وتفضل أغلب الدول فى الوقت الحاضر حصر اختصاصات السلطة التنفيذية فى يد فئة أو هيئة متحدة . ولكن ليس معنى وحدة السلطة التنفيذية أن المالك لزمامها يقوم بنفسه بكل ماتستوجبه السلطة من الواجبات لأن واجبات الحكم أصبحت كثيرة ومعقدة مما يستحيل معه أن يقوم فرد واحد بأدائها . بل تقضى الضرورة بأن يوزع القابض على السلطة التنفيذية سلطته على عدد ضخم من الموظفين .

وتختلف طريقـــة إدارة السلطة التنفيذية لمرافق الدولة ، تبعا للأسلوب الذى تأخذ به ، فقد تأخذ بأسلوب المركزية الإدارية حيث تكون الوزارات هى المرجع فى كل شيء وهى المستأثرة بحق التصرف فى جميع الأعمال .

وقد تلجأ إلى أسلوب اللامركزية الإدارية . حيث توزع الوظيفة التنفيذية بين الوزارات فى العاصمة . وهيئات إقليمية أو مصلحية تباشر اختصاصات محددة لها على أن تكون ممارسة هذه الاختصاصات تحت رقابة السلطة التنفيذية فى العاصمة ووصايتها .

إختصاصات السلطة التنفيذية :

للسلطة التنفيذية اختصاصات متعددة متنوعة ، ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة طوائف :

أولا إختصاصات ترجع إلى طبيعة تلك السلطة وهى تشمل :

١ ـ المسائل المتعلقة بالحقوق الدبلوماسية وإدارة العلاقات الخارجية ، فقد جرت عادة الدساتير على إعطاء الرئيس التنفيذى إما بمفرده أو بالاشتراك مع الهيئة التشريعية أو أحد مجالسها الحق فى المفاوضة توصلا لعقد المعاهدات والاتفاقات الدولية الأخرى مع البلاد الأجنبية .

وتتمتع السلطة التنفيذية فى جميع الدول بحق تعيين الممثلين السياسيين وحق إستقبال ممثلى الدول الأخرى ، وليس حق الاستقبال هذا برسميات مجردة بل يتناول حق الاعتراف باستقلال الدولة التى ترسل ممثلها .

٢ ـ الأعمال المتعلقة بالشئون الإدارية الداخلية ، ذلك أن أهم اختصاصات السلطة التنفيذية هو واجبها نحـــو تنفيذ القوانين ، كما تتمتع بسلطة كبيرة فى تعيين الموظفين وعزلهم . وإصدار اللوائح المختلفة اللازمة لتنفيذ القوانين .

٣ ـ قيادة الجيش وإعلان حالة الطوارىء ، ويعتبر رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ، فى كل الدول على اختلاف أنواعها وهو الذى يعلن حالة الطوارىء فى فترات الأزمات والاضطرابات .

ثانياً : إختصاصات مترتبة على علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية :

١ ـ حق السلطة التنفيذية فى اقتراح القوانين ـ تعطى بعض الدول للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين . أما الدول الأخرى فتجرى على نظام فصل السلطات التام فلا تجيز للسلطة التنفيذية أن تقترح القوانين بل توجب على الهيئة التنفيذية جمع المعلومات التى تهمها وإبداء آرائها فيما يحسن من الوجوه التى يجب أن تصدر بها تشريعات جديدة . وهذه المعلومات تبلغ عادة إلى الهيئات التشريعية بشكل رسالة دستورية يرسلها رئيس السلطة التنفيذية إلى الهيئة عند إفتتاح دور الانعقاد العادى أو كلما دعت الحاجة إليها .

ويلاحظ أن إسناد هذا الحق إلى السلطة التنفيذية يرجع إلى أنها أقدر على معرفة حاجات الشعب ورغباته من بقية السلطات لأنها بطبيعتها أكثر من غيرها إحتكاكا بالجمهور .

٢ ـ حق السلطة التنفيذية فى إيقاف التشريع droitdeveto هو الحق الذى تتمتع به السلطة التنفيذية فى إيقاف أو منع القوانين الصادرة من الهيئة التشريعية إذا لم تصدق عليها .

وبمقتضى هذا الحق يستطيع رئيس السلطة التنفيذية تأخير إصدار القانون وإعادته للسلطة التشريعية لتتخذ فيه قراراً نهائياً بعد أن تدرس إعتراضات السلطة التنفيذية . فإن أخذ بأوجه الاعتراض أهمل القانون أو عدل ، وإلا أقره واضطر رئيس السلطة التنفيذية إلى تنفيذه بلا اعتراض جديد .

وأهم فوائد حق الاعتراض أنه يؤدى إلى مقاومة التسرع فى التشريع . ومقاومة اعتداء السلطة التشريعية على اختصاصات السلطات الأخرى .

٣ ـ حق إصدار القوانين ونشرها ـ حق إصدار القوانين Promulqation هو من الحقوق التى تعطيها الدساتير عادة للسلطة التنفيذية . وهو أشبه بوضع الصيغة التنفيذية على القانون الذى وافقت عليه السلطة التشريعية وإصدار الأمر إلى رجال

السلطة التنفيذية بتنفيذه . فالهيئة التشريعية لا تملك تكليف رجال التنفيذ بتنفيذه . وهؤلاء لا يمكن أن يتلقوا أمر التنفيذ من السلطة التشريعية بل لابد أن يصدر لهم ذلك الأمر من رئيسهم التنفيذى . وذلك نتيجة طبيعية لنظرية الفصل بين السلطات .

٤ ـ السلطة التنفيذية هى التى تدعو الهيئة التشريعية للانعقاد، وهى التى تفض الدورة البرلمانية ، ولها أن تؤجل إنعقاد الهيئة التشريعية إذا وجدت ضرورة لذلك .

ولهذه السلطة حق حل البرلمان ، كما عرفنا من قبل فى النظام البرلمانى .

ثالثاً : إختصاصات ترجع إلى علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية .

تخول بعض الدساتير للسلطة التنفيذية حق العفو ، سواء حق العفو الخاص أو حق العفو الشامل . ومرجع هذا الحق إلى إعتبارات من العدالة والشفقة .

ولذا فإن القيود التى توضع على هذا الحق تكون قليلة بقدر الإمكان .

الفصل الثالث

السلطة القضائية

يقصد بهذه السلطة الهيئة التي يناط بها تفسير القانون وتطبيقه على الوقائع التي تعرض عليها وتطرح أمامها للفصل فيها وأعضاؤها هم القضاة على اختلاف درجاتهم .

وإذا كانت السلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ القانون ، وكان القضاء بعمله أيضا ينفذ القانون ، فثمة فارق بين الاثنين :

فالسلطة التنفيذية تنفذ القانون من تلقاء نفسها . أما القضاء فإنه لا يعمل إلا إذا طرحت عليه منازعة بين خصوم . وعمل السلطة التنفيذية ضروري – كقاعدة عامة – لوضع القانون موضع التنفيذ ، بمعنى أن القانون في معظم الحالات لا يمكن تنفيذه إلا بعد أن تضع السلطة التنفيذية شروط التنفيذ التفصيلية (اللوائح التنفيذية) القضاء يبرز إذا كان التشريع ناقصا أو غامضا ، فإنه في هذه الحالة يفسر القانون ؛ وقد يضيف إليه جديدا – تحت ستار التفسير – لاسيما في مجال القضاء الإداري(١)

وقد اعتبر مونتسكيو هذه السلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية(٢) .

---

(١) د . سليمان الطماوي – السلطات الثلاث – المرجع السابق – ص ٢٦٦

(٢) كانت الحاجة إلى القضاء العادل أسبق تاريخا من سائر الحاجات العامه وكانت السلطة القضائية في شكلها الأولى أسبق السلطات العامة إلى الظهور . فظهرت في شكل تحكيم وتطبيق للقواعد العرفية الأولى السابقة على معرفة القانون وفي وقت لم تكن فيه لرؤساء القبائل آية سلطة آمرة في زمن السلم . إلى جانب ذلك نجد القضاء قد حافظ في الدول المختلفة – ورغم تعاقب الأدوار والسنين – على أعضائه وعلى أتباع إجراءات وأشكال خاصة – مما جعله في الحقيقة سلطة مستقلة عن غيرها من السلطات . هذا فضلا عن أنه يجب عقلا الاعتراف بهذا الاستقلال .

=

ولكن البعض ذهب إلى أعتبار القضاء جزءا من السلطة التنفيذية بحجة أن المنازعات القضائية ليست إلا عقبات تقام فى سبيل تنفيذ القانون فهى داخلة إذاً فى نطاق وظيفة السلطة التنفيذية وإن عهدت بالفصل فى المنازعات إلى موظفين خاصين هم القضاة[1] .

ولكن أغلبية الآراء تذهب إلى أعتبار القضاء سلطة مستقلة ، وعلى قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية .

وأول الصفات التى يجب أن يتحلى بها القاضى هى معرفته قوانين بلاده معرفة دقيقة . فالقاضى لا يمكنه تفسير القوانين وتطبيقها بغير أن يعرفها ، ولا تكفى هذه المعرفة النظرية بل لابد من المران العملى حتى تثبت فى ذهنـــه القواعد النظرية على حقيقتها . وهو يخالف فى ذلك أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية ، حيث لا يشترط فيهم توفر معلومات فنية خاصة .

١ ـ الاختيار : ويمكن أن يكون اختيار القضاة إما بواسطة الهيئة التشريعية أو بانتخاب الشعب لهم مباشرة أو بواسطة السلطة التنفيذية .

(ا) أختيار أعضاء السلطة القضائية بواسطة السلطة التشريعية : ـ

تتجه بعض الدول إلى تعيين القضاة بمعرفة الهيئة التشريعية ويعاب على هذه الطريقة أنها تجعل القاضى معينا بحزب من الأحزاب ، وقد يراعى فى التعيين ولاء الشخص لمبادىء الحزب دون مراعاة لكفاءته الشخصية .

(ب) أختيار أعضاء السلطة القضائية بالانتخاب .

أنتخاب أعضاء السلطة القضائية بمعرفة أفراد الشعب مباشرة . ولكن يترتب على هذه الطريقة سوء أختيار القضاة وضعفهم وخضوعهم التام للاحزاب السياسية التى

= [راجع اسمان ـ القانون الدستورى ـ ١٩٢٧ ـ ج ١ ص ٥٤٠]
واعتبار السلطة القضائية سلطة ثالثة قائمة بذاتها أدى إلى القول بفكرة أنتخاب القضاة (لتكون الامة أساس هذه السلطة) وعدم قابليتهم للعزل .
(انظر ـ د . عثمان خليل ـ المبادىء الدستورية العامة ـ ص ٣٣٦)
(١) من أنصار هذا الرأى الفقيه الفرنسى دوجى .

ترهبهم مما يكون سببا فى تنحى القضاة الأكفاء عن دخول المعركة الانتخابية بالإضافة إلى عدم تقدير الشعب للكفاءة القضائية حق قدرها بل نجده يعرض أحيانا على القاضى لمجرد إصداره حكما أو أحكاما لا تتفق مع أهوائه .

(ج) اختيار أعضاء السلطة القضائية بواسطة السلطة التنفيذية :

قد يتم تعيين أعضاء السلطة القضائية بمعرفة السلطة التنفيذية . وذلك يضمن توفر الكفاءة فى القضاة ورفع مستواهم وتنزههم عن الحزبية ومنازعاتها ولذلك يؤيد هذه الطريقة أغلب الفقهاء وأخذت بها أغلبية الدول .

٢ ـ المدة : يعين القضاة فى بعض الدول لمدة محددة . وهو ما يتفق مع كون القضاء سلطة ثالثة مستقلة بذاتها ، إذ القاعدة أن تتمتع السلطات باختصاصاتها لمدة معينة . وهذا يتفق مع الدول التى تنتخب القضاة سواء بمعرفة الشعب أو بواسطة الهيئة التشريعية .

على أن الأغلبية العظمى من الدول تبقى القاضى أساسا فى وظيفته حتى بلوغه السن القانونية وفقا للأوضاع المقررة . وبذلك يفيد القضاء من خبرة رجاله ويرتفع بمستواهم(١) :

٣ ـ عدم القابلية للعزل : إن مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل ـ سواء من السلطة التنفيذية أم من السلطة التشريعية هو نتيجة أساسية لفصل السلطات ، والوسيلة الفعالة لاستقلال القضاء ، بل إن هذه القاعدة تعتبر شرطا أساسيا لاستقلال القضاء نفسه .

والملاحظ أن هذه القاعدة تتفق مع اختيار القضاة بطريق الانتخاب وبطريق التعيين على حد سواء . ويلحق بحق العزل حق النقل الذى قد يهدد استقلال القضاة .

٤ ـ المرتب والمركز : لما كان منصب القضاء يفرض فى شاغله أن ينأى بنفسه عن مواطن الشبهة ، أن يتفرغ لعمله ، وكان بيد القضاء ميزان العدل ، فإن الدولة تجرى عادة على أن تخصص للقضاة مرتبات مجزية فضلا عما تضفيه على مركز القاضى من مكانة سامية .

---

(١) إسمان ـ المرجع السابق ـ ص ٥٥٣ وما بعدها

أنواع القضاء : إذا كان من السهل تحديد وظيفة القضاء بصفة عامة . فإن آثار تعقد وظائف الدولة نتيجة لبروز طابعها التخصصي ، لم يقتصر على السلطة التنفيذية ، بل تمدى ذلك إلى السلطة القضائية . وهكذا تعددت أنواع المحاكم في معظم دول العالم وتنوعت اختصاصاتها ويمكن أن نميز بين ثلاثة أنواع كبرى من القضاء :

أولا : القضاء العادي : بتخصصاته المختلفة ، والذي يتولى الفصل في المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة في كافة المجالات المدنية والجنائية والإدارية الخ .

ثانيا : القضاء الاستثنائي ، كالقضاء العسكري وما شابهه .

ثالثا : القضاء ذو الطابع السياسي ، والذي يتولى الاشراف على كيفية تطبيق النظام السياسي في الدولة ومحاكمة سلطات الدولة العليا عن الجرائم السياسية(١) .

(١) أستاذنا د . سليمان الطماوي ـ السلطات الثلاث ـ ص ٣٧٧ .

الباب الرابع

الحقوق والحريات العامة

موضوع هذا الباب دراسة الحقوق والحريات العامة . فالحرية هى هوية الإنسان فى إنسانيته . وتمثل الحرية انتصار النظام الذى يثبت دعائمها وأصلها .

ورغم اختلاف النظم المعاصرة والمدى الذى توصلت إليه هذه النظم فى تقرير الحريات العامة فى قوانينها ودساتيرها ، فإنها جميعا ترمى إلى غاية واحدة وهى العمل على حماية حقـــوق الأفراد وحرياتهم . إلا أنه يلاحظ اختلاف تعريف الحقوق والحريات العامة واختلاف مدلولها باختلاف الزمان والمكان والمذهب ، وهـذا الاختلاف ليس باليسير الهين ، بل هو اختلاف كبير ، ذلك أننا نجد نظاما يوصف فى زمان أو مكان ما ، أو فى مذهب ما ، بأنه نظام حر فإذا بنا نجده فى غير ذلك الزمان أو المكان أو المذهب يوصف بأنه نظام غير حر ، نظام استبدادى .

كما أن حقوق الأفراد وحرياتهم من حيث عددها ليست أمرا ثابتا جامداً لايتغير ، وإنما تخضع تلك الحقوق للتطور والتحول المستمر شأنها فى ذلك شأن تطور الحياة ، وتقلب الظروف فى حقب التاريخ المختلفة ، وقد زادت حقوق الأفراد مع تطور الزمن وتقدم الحضارة وتحت ضغط الظروف المتباينة التى تحيط بالدول .

وبالتأسيس على ماتقـــدم فإن قائمة الحقوق الفردية والحريات العامة مطاطة وقابلة للزيادة والتطور وهذا وضع طبيعى مادامت عناصر الحياة فى تطور وحركة دائبة ودائمة .

وبتصفح إعلانات الحقوق واستعراض مختلف الدساتير الحديثة نرى أن حقوق الإنسان يمكن ردها إلى :

أولا : الحقوق المتعلقة بمصالح الأفراد المادية .

ثانياً : الحريات المتعلقة بالمصالح المعنوية للأفراد .

ونوضح هاتين المسألتين فى الفصلين الآتيين .

الفصل الأول

الحريات المتعلقة بمصالح الأفراد المادية

وهذه الحريات هي :

الحرية الشخصية .

وحرية المسكن .

وحرية التملك .

وحرية العمل .

وسنتكلم (بإذن الله) عن كل حرية منها في مبحث مستقل

المبحث الأول

الحرية الشخصية

وتعنى حرية الفرد الجسمانية ، وحريته فى التنقل داخل الدولة ، والخروج منها والعودة إليها تبعا لإرادته الذاتية ، وحقه فى الأمن بمعنى عـــدم جواز القبض عليه أو حبسه أو معاقبته نفسيا أو بدنيا بغير مسوغ قانونى[1] .

وأضاف بعضهم إلى هذا المضمون فى الحرية الشخصية حق سرية المراسلات وضمان عدم الاعتداء عليها[2] ، والحرية الشخصية من أولى الحريات وأهمها ولقد دافع (مونتسكيو وفولتير) عنها فى القرن الثامن عشر دفاعا مجيدا ، وسار على نهجهما كثير من الفقهاء[3] .

والحرية الشخصية تتفرع إلى عدة فروع تشكل بمجموعها مضمونها ، وهى حرية الذات ، وحرية التنقل ، وحق الأمن ، وحق سرية المراسلات .

١ - حرية الذات :

وتعنى أن يكون الشخص قادرا على التصرف فى شئون نفسه ، والمحافظة على كرامته ووجوده ، غير معرض للاهانة فى ذاته أو مشاعره . والاعتراف بالكرامة المتأصلة فى جميع أعضاء الأسرة البشرية ، وبحقوقهم الإنسانية الثابتة ، هو أساس الحرية فى العالم - كما جاء فى مقدمة حقوق الإنسان[4] .

---

(١) الدكتور محمود حلمى : المبادىء الدستورية العامة (١٩٧٠) ص ٢٦٣ .

(٢) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية (١٩٧٠) ص ٣٨٦ .

(٣) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (١٩٦٣) ص ١٠٧١ .

(٤) الاعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر فى ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، موسوعة حقوق الانسان ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، أعداد محمد توفيق أبو انه ، ومراجعة د . جمال العطيفى (١٩٧٠) ص ١٠

وينص الإعلان العالمى على أن :

« لكل فرد الحق في الحياة والحرية والأمن الشخصى »(١) .

« لكل إنسان أينما وجد الحق فى أن يعترف بشخصيته القانونية »(٢) .

« لا يعرض أحد لتدخل تعسفى فى حياته الخاصة ، أو الحملات على شرفه أو سمعته ، ولكل شخص الحق فى حماية القانون من مثل هذا التدخل أو تلك الحملات »(٣) .

كما تنص الاتفاقية الدولية فى شأن الحقوق المدنية والسياسية فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٦ على الآتى :

« لكل إنسان الحق الطبيعى فى الحياة ، ويحمى القانون هذا الحق ، ولا يجوز حرمان أى شخص من حياته بشكل تعسفى »(٤) .

« ولا يجوز إخضاع أى فرد للتعذيب ، أو لعقوبة أو معاملة قاسية أو غير إنسانية أو مهينة ، وعلى وجه الخصوص فإنه لا يجوز إخضاع أى فرد دون رضائه التام والحر للتجارب الطبية أو العلمية »(٥)

٢ ـ حرية التنقل :

وتعنى قدرة الشخص على التنقل داخل أقاليم بلاده بحرية ، وكذلك حريته فى أن يخرج من بلاده مسافرا تبعا لحاجته ومصلحته دون أية عوائق ، والعودة إليها فى الوقت الذى يريده دون تقييد أو منع إلا وفقا للقانون ، وحسب الترتيبات التى ينص عليها .

---

(١) المادة ٣ من الاعلان العالمى .

(٢) المادة ٦ من الاعلان العالمى لحقوق الإنسان والاعلان العالمى من الاتفاقية الدولية فى شأن الحقوق المدنية والسياسية ص٢٦من الموسوعة . والمادة من البروتوكول الاضافى الثانى الملحق بالاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية ، د عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان ص ٣٧ .

(٣) المادة ١٢ من الاعلان العالمى .

(٤) المادة ٦ من الاتفاقية .

(٥) المادة ٧ من الاتفاقية

وحرية التنقل من الحريات المهمة ، بل تعـــد شرط وجود بالنسبة لغيرها من الحريات الفردية والسياسية . فلا قيمة مثلا لتقرير حق الانتخاب فى الحرية السياسية إذا لم يتقرر بجانبه حق الفرد فى التنقل بحرية(١) .

على أن القانون يستطيع تنظيم ممارسة هذه الحرية ، بوضع بعض القيود التى تقتضيها مصلحة عامة ، مثل المحافظة على الأمن العام أو المحافظة على سلامة الدولة من الداخل أو الخارج ، أو إذا اقتضى ذلك تنظيم التصادى لحماية الاقتصاد القومى على أن لا تؤدى مثل تلك الإجراءات إلى إهدارها كلية .

٣ - الحق فى الأمن :

لعل أبرز مفهوم للحرية الشخصية بمعناها الضيق والمباشر لدى الانسان حقه فى الأمن على شخصه بكفالة عدم تعرضه للحبس أو الاعتقال إلا وفقا لأحـكام القانون ، ولا الاستعباد أو التسخير الجبرى ، أو تعريضه لارهـــاب نفسى أو تعذيب بدنى ، أو استجواب مهين أو قسرى تمتهن فيه مشاعره ، باعتبارها أموراً تتصل بكيان الفرد .

وحق عند القبض عليه بوجه قانونى فإن من حقه أن يعرف فوراً التهمة الموجهة إليه ، ومن حقه كذلك التعويض الكامل والقابل للتنفيذ ، فيما لو تبين بأنه قد أوقف بشكل غير قانونى .

وقد ورد الاعتراف للانسان بحق الأمن فى مختلف الاتفاقيات الدوليه والإقليمية وإعلانات الحقوق ، ونصوص الدساتير فى نظم كثيرة ومختلفة بشكل متفاوت بينها من دستور إلى آخر ، تبعا لظروف الدولة واتجاهاتها وأنظمتها . وقد ورد فى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ما نصه :

« لا يجوز القبض على إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفا »(١) .

---

(١) المادة ٩ من الاعلان العـالمى ، موسوعة حقوق الإنسان ١٩٧٠ ص ١٢ . والمادة ٥ من الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الإنسان ص ٥٥ . والمادة ٩ من الاتفاقية الدولية ص ٢٢ .

« لايجوز استرقاق أو استعباد أى شخص ، ويحظر الاسترقاق وتجارة الرقيق بكافة أوضاعها »[1] .

٤ - حق سرية المراسلات :

ومضمونه عدم جواز كشف سرية المراسلات بين الأفراد، لما فى ذلك من أعتداء على حق ملكية لما تضمنته هذه المراسلات ، وتعطيل لمارسته هذا الحق الشخصى، وانتهاك لحرية الفكر .

كما يعنى حظر الرقابة على الاتصالات الهاتفية والأشرطة السمعية أو المرئية ذات الاستعمال الشخصى إلا وفقا لأحكام القانون .

وقد نص دستور جمهورية مصر العربيـــة على ضمان سرية المراسلات البريدية والبرقية ، والمحادثات التليفونية وغيرها من الحقوق الشخصية ، كما حظر رقابتها أو مصادرتها أو الاطلاع عليها إلا بأمر قضائى ، ولسبب ثبت بمقتضاه ضرورة فطر ذلك ، ولمدة محددة وفقا لأحكام القانون[2] .

---

(١) المادة ٤ من الاعلان العالمى ص ١١ والمادة ٨ من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية .

(٢) المادة ٤٥ من الدستور .

المبحث الثاني

حرية المسكن

لما كان السكن من الضرورات الأساسية لكل إنسان ، يقيه حر الصيف وبرد الشتاء ، وموطنا لراحته ، ومكنا لسره فى ظروفه الشخصية ، فإنه تبعا لذلك كله وغيره يعتبر من النتائج المباشرة لحريته الشخصية وحقا أساسيا من حقوقه .

ولذا نجد القوانين فى البلاد المختلفة تقرر جزاءات جنائية على الأفراد عند انتهاكهم حرمة الغير ؛ شأنها فى ذلك شأن انتهاك الحرية الشخصية وتقضى بعقوبات جنائية توقع على من يقوم أو يحاول القيام بانتهاك حرمة مساكن الآخرين بغير مسوغ قانونى

غير أن حرية المسكن كسائر الحقوق العامة ليست مطلقة ، بل ترد عليها حدود لمصلحة الجماعة ، وتحاط هذه الحدود بضمانات تكفل عدم إساءة استعمالها فى أى ظرف من الظروف[1] .

وقد اعتبر البعض حرمة المسكن نتيجة لحق الأمن[2] ، ولايخفى التلازم الواضح بين الإنسان كشخص وحاجته لسكن يأوى إليه ، فإذا ما توافر له ذلك استتبع كنتيجة منطقية حاجته للحفاظ عليه وحفظ حرمته ، مما رتب عليه كون هـذا الحق لصيقا بالحرية الشخصية للفرد أساسا .

حرمة المسكن فى إعلانات الحقوق والدساتير :

جاءت إعلانات الحقوق والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وحرياته

---

(١) د . محمود حلمى : المرجع السابق : ص ٢٦٤ .

(٢) د . سيد صبرى : مبادىء القانون الدستورى (١٩٤٩) ص ٢٤٨ .

وحرياته الأساسية مؤكدة لهذا الحق . حيث ينص الإعلان العالمى لحقوق الإنسان على أنه : « لايعرض أحد لتدخل تعسفى فى حياته الخاصة أو أسرته أو مسكنه أو مراسلاته . . ولكل شخص الحق فى حماية القانون من مثل هذا التدخل ، أو تلك الحملات[١] .

واعتبرت حرمة المسكن من الحقوق الدستورية التقليدية ، ولذا نص عليها فى الدساتير المختلفة منذ الثورة الفرنسية[٢] كما نص على هذا الحق فى (فرمان الخط الشريف) الصادر عام ١٨٣٩ عن الباب العالى فى الدولة العثمانية[٣] .

وأقرته دساتير مصر المتعاقبة . فينص دستور مصر الصادر عام ١٩٢٣ على أن : « للمنازل حرمة فلايجوز دخولها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه »[٤] .

وقد ورد النص أكثر إيضاحا وشمولا فى دستور مصر عام ١٩٧١ حيث نص فى المادة ٤٤ منه على أن « للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولاتفتيشها إلا بأمر قضائى مسبب وفقا لأحكام القانون » .

مناقشة القيود والضمانات لحرمة المسكن فى الدساتير :

حفظ حرمة المساكن من الحقوق الأساسية التى اعترفت بها الإنسانية ودول العالم فى دساتيرها ، وقد تفاوتت نصوص الدساتير فى تحديد القيود التى

---

(١) المادة ١٢ من الاعلان العالمى لحقوق الانسان ١٩٤٨ موسوعة حقوق الانسان ص ١٢ . المادة ٨ من الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان .

(٢) الدكتور محمود حلمى : مجلة إدارة قضايا الحكومة . العدد الأول . السنة السابعة عشر ص ٣٨ .

(٣) د . السيد صبرى : مبادىء القانون الدستورى (١٩٤٩) ص ٢٦٧ .

(٤) المادة ٨ من دستور ١٩٢٣ . ونقل النص إلى دستور ١٩٥٦ ، دستور عام ١٩٦٤ ، إلا أن دستور ١٩٥٦ أضاف إلى عدم جواز دخولها حظر مراقبتها أيضا .

ترد على هـذا الحق من دستور لآخر . تبعا لنظم الحكم واتجاهاتها السياسية والاجتماعية .

فبالنسبة للدساتير العربية : فقد تركت هذه الدساتير فى عمومها استثناءات السماح للسلطة العامة فى دخول المساكن وتفتيشها ، وكيفية ذلك وتقـــدير مقتضياته لترتيب القانون ، وذلك بعد نصها على أن للمساكن حرمة لايجـوز انتهاكها . ومثل ذلك يمـكن أن يقال فى الدساتير الغربية ذات الاتجاه الفردى الديمقراطى .

المبحث الثالث

حرية التملك

مفهوم هذه الحرية : قدرة الشخص قانونا على أن يصبح مالكا ، وأن تصان هذه الملكية من الاعتداء عليها[١] ، وأن يستتبع ذلك ما يترتب عليه من حقه في التصرف في ملكه وفيما ينتجه منه .

وينص الإعلان الفرنسي (إعلان حقوق الإنسان والمواطن) الصادر في سنة ١٧٨٩ في مقدمته على أن : « الملكية الخاصة حق مقدس غير قابل المساس به » .

كما تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل إنسان الحق في التملك سواء وحده أو بالاشتراك مع غيره ، ولا يجوز حرمان إنسان من أملاكه بغير مسوغ قانوني[٢] .

هذا المفهوم لحرية التملك يتركز لدى الأنظمة الديمقراطية باعتباره من القواعد الأساسية التي تقوم عليها تلك النظم . ولكنها مع ذلك ليست مطلقة لورود استثناءات عليها من الناحية القانونية ، كجواز مصادرة الأموال ونزع ملكيتها والاستيلاء عليها للصالح العام[٣] .

ويتضمن حق التملك صون ملكية الأفراد من الاعتداء عليها[٤] ، وتبعا لذلك فلا يجوز مصادرتها ونزع ملكية شيء منها إلا للمصلحة العامة وفي الحدود التي نص

---

(١) د . محمود حلمي : المرجع السابق – ص ٢٦٥ .

(٢) المادة ١٧ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان .

(٣) د . عثمان خليل : المبادىء الدستورية العامة : ١٩٥٦ : ص ١٤٤ .

(٤) د . سيد صبري : مبادىء القانون الدستوري . ١٩٤٩ : ص ٢٤٣

عليها القانون ومقابل تعويض عادل يستوفى لصاحبها[١].

ولقد نظم الدستور الدائم الصادر فى سبتمبر سنة ١٩٧١ حق الملكية فى مواضع مختلفة .

« الملكية الخاصة مصونة ، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبحكم قضائى » (مادة ٣٤ من الدستور) .

لا يجوز التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام ، وبقانون . ومقابل تعويض (مادة ٣٧ من الدستور) .

« المصادرة العامة للأموال محظورة ، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائى » (مادة ٣٦ من الدستور) .

ولقد حكم القضاء المصرى بأن حق الملكية حق نسبي وليس حقا مطلقا وأنه يجوز تقييد الملكية بقيود قانونية ترد فى تشريعات خاصة مراعاة للمصلحة العامة أو الخاصة ، وهو ذات ما انتهت إليه محكمة النقض من أن الاستيلاء المجرد لا يعدو أن يكون إجراء تنظيميا قصد به تحقيق العدالة فى التوزيع وتنظيم تداول السلعة ومنع المضاربة فيها وليس شأن هذا الاستيلاء نقل ملكية السلعة أو حيازتها إلى الحكومة ، بل تقييد حق الملكية بقيود قانونية تتضمنها تشريعات خاصة مراعاة للمصلحة العامة أمر جائز[٢] .

حق التملك فى النظم المعاصرة :

هناك مذهبان رئيسيان متباينان كل التباين ، فهناك النظام الرأسمالى الذى يطلق العنان لرأس المال الفردى ويقر حرية التملك ، وعلى رأسه الولايات المتحدة الأمريكية ، ثم النظام الشيوعى الذى يلغى رأس المال الفردى والملكية الفردية فى

---

(١) د . محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى : ١٩٧١ : ص ٩٨ .

(٢) يراجع حكم محكمة النقض الصادر بجلسة ١٢ ديسمبر سنة ١٩٦٣ . وهو منشور فى مجموعة أحكام النقض رقم ١٤ العدد الثالث ص ١١٢٩ وقد أشار إلى هذا الحكم أيضا الدكتور فمس مرغنى : القانون الدستورى : ١٩٧٨ : هامش (٢) ٦٧٩ .

شئون الانتاج وغيرها بشكل يكاد يكون تاما ، وعلى رأسه الاتحاد السوفيق ، ودول شيوعية أخرى ، وبين هذين الاتجاهين تقوم نظم اشتراكية مختلفة تمعن فى تقييد حقوق الملكية الفردية بالاكثار من الأعباء المفروضة عليها .

وتأسيسا على ذلك فإن النظم الاقتصادية فى عالم اليوم لاتخرج عن خمسة أنواع .

١ ـ نظام رأسمالى يطلق العنان لرأس المال الفردى والملكية الفردية بكافة صورها وحقوقها .

٢ ـ نظام شيوعى يلغى رأس المال الفردى والملكية الفردية بكافة حقوقها .

٣ ـ نظام إشتراكى متطرف إلى اليسار وقريب من النظام الشيوعى يقر رأس المال ، والملكية الفردية ، ولكن يثقل عليها من الأعباء التى تمعن فى إضعافها .

٤ ـ ونظام اشتراكى متطرف إلى اليمين ، قريب من النظام الرأسمالى يجنح إلى تخفيف رقابته . ويقلل من قيوده على رأس المال الفردى والملكية الفردية .

٥ ـ وأخيرا نظام اشتراكى وسط بين النظامين الأخيرين .

(١) يراجع الدكتور على عبد الواحد وافى : حقوق الانسان فى الاسلام ص ٥٤

المبحث الرابع

حرية العمل

وتعنى حرية العمل عدم الحيلولة بين الشخص وبين العمل الذى يريد مزاولته وكذلك عدم منعه من مزاولة النشاط التجارى أو الصناعى الذى يرغب فى ممارسته فلا يصح أن تحتكر هيئات خاصة بعض الأعمال وبعض صور النشاط فى الدولة ، ولا يجوز كذلك إكراه الفرد على أداء عمل معين(١) .

وهذه الحرية ليست مطلقة وإنما تخضع للتقييد إذ توجد شروط معينة يجب توافرها فيمن يزاول هذه الأعمال . ذلك أن الاتجاه الحديث للدساتير يميل إلى تحديد هذه الحرية ويسمح للدولة بالتدخل ، وإن كان مقدار هذا التدخل يختلف فى النظم الرأسمالية عنه فى النظم الإشتراكية .

فبينما نجد هذا التدخل لدى النظم الرأسمالية يأتى فى حدود ضيقة يقتضيها الصالح العام دون إهدار لحرية العمل ، فهى تسمح بامتلاك الأفراد لوسائل الإنتاج ، كما تسمح بقيام مشروعات ضخمة لحساب الأفراد ، وكثيرا ماتتدخل الدولة لحماية إقتصاد الدولة، وتدعيمه ، وحماية المستهلكين ، وتنظيم العلاقة بين العمال وأرباب العمل من حيث تحديد ساعات العمل والأجور وتوفير الوسائل الصحية الملائمة ، والعلاج والتعويض عند ترك الخدمة ، ومنع تشغيل الصغار لسن معينة ، كما تسمح للعمال بممارسة حقوقهم فى الاضراب عن العمل(٢) .

---

(١) د . عثمان خليل : المبادىء الدستورية العامة ١٩٥٦ ، ص ١٤٥ .
د . محمد كامل ليلة : المبادىء الدستورية العامة والنظم السياسية ، الطبعه الأولى ١٩٥٨ ، ص ٨٥٦ .

(٢) د . ثروت بدوى : النظم السياسية ، ج ١ ، ١٩٧٠ ص ٣٩٠ .
د . عبد الحميد متولى : الحريات العامة : نظرات فى تطورها وضماناتها ومستقبلها، ١٩٧٥ ، ص ٢٧

أما فى الدول الاشتراكية فإن الدولة هى التى تقوم بكافة المشروعات الاقتصادية تتولاها وتديرها وتمتلكها ، ذلك أن وظيفة الدولة فى النظام الإشتراكى لاتقف عند حد حماية حق العمل من الاعتداء بل تسعى لضمان تمتع الأفراد به ، وتكفل لهم حق العمل المناسب والاستقرار فيه(١) .

وقد نص الاعلان العالمى لحقوق الإنسان على :

١ ـ وجوب إقرار حق كل إنسان فى العمل باختياره الحر ، ضمن شروط عادلة ومرضية مع حمايته من البطالة .

٢ ـ وجوب تكافؤ أجر العامل مع غيره فى نفس ظروف عمله دون أى تمييز خارج عن طبيعة العمل .

٣ ـ لجميع العاملين الحق فى أجور عادلة ومرضية ، تكفل لهم العيش الكريم ، لهم ولأسرهم وتتناسب وكرامة الإنسان ، ويضاف إلى هذا الأجر عند الاقتضاء غيره من وسائل الحماية الاجتماعية .

٤ ـ ثبات حق العامل فى الانضمام إلى نقابة تحمى مصالحه ، وحقه فى الاشتراك مع غيره فى إنشائها .

« ولكل شخص الحق فى الراحة فى أوقات الفراغ ولا سيما فى تحديد معقول لساعات العمل وفى عطلات دورية بأجر » .

هذا بالإضافة إلى أن الإعلان قد ضمن لكل فرد الحق فى مستوى لائق من المعيشة ، يعتبر كافيا للمحافظة على صحته وصحة أهله ورفاهيتهم ، بما فى ذلك التغذية والملبس والمسكن والعناية الصحية ، وضمان الخدمات الاجتماعية الكافية فى حالة فقده لعمله بسبب بدنى ، أو ظرف خارج عن إرادته(٢) .

---

(١) د . محمود حلمى : المرجع السابق : ص ٢٦٩ ، ٢٧٠ .
د . ثروت بدوى : المرجع السابق .

(٢) المادة ٢٤ ، ٢٥ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ، موسوعة حقوق الإنسان (١٩٧٠) إعداد محمد توفيق أبو علم ، وانظر المادة ٥ من ديباجة الاعلان الفرنسى لحقوق الإنسان .

حق العمل فى الدساتير العالمية :

غزت حرية العمل كحق إجتماعى معظم الدساتير الحديثة فى هذا القرن .

ولعل أول الدساتير التى أفردت باباً ينظم حق العمل وضمانه وتحسين ظروفه فى هذا القرن دستور دولة « المكسيك » الصادر عام ١٩١٧ والمعدل عام ١٩٤٢ ، وكذلك دستور « ألمانيا » الصادر عام ١٩١٩ بعد هزيمتها فى الحرب العالمية الأولى والمعروف بدستور « فيمر » حيث اشتمل على نصوص تلزم الدولة بوجوبها حماية الأسرة والنشء ، وحق العمل ، وواجب تنظيم الضمان . كما اهتم دستور « الجمهورية الأسبانية » الصادر عام ١٩٣١ إهتماما كبيرا بهذا الحق ، وكذلك دستور « الصين » الصادر عام ١٩٣٦ ، ودستور « باراجواى » عام ١٩٤٠ ، ودستور « بناما » عام ١٩٤١ ، وحق فى ظل النظام الفاشى فى إيطاليا و « النازى » فى ألمانيا[1] .

حق العمل فى الدساتير المصرية :

وبالنسبة للدساتير المصرية السابقة على الثورة فلم يرد عن هذه الحرية نص . أما الدساتير التالية لثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ فنصت على حق العمل فى الفصل المخصص للحقوق الاجتماعية .

فنجد دستور سنة ١٩٥٦ اشتمل على عدة نصوص تتعلق بهذه الحرية وتنظيمها فتنص المادة ٥٢ على أن « للمصريين حق العمل ، وتعنى الدولة بتوفيره » . كما تنص المادة ٥٣ على أن « تكفل الدولة للمصريين معاملة عادلة بحسب مايؤدونه من أعمال وبتحديد ساعات العمل وتقدير الأجور والتأمين ضد الأخطار وتنظيم حق الراحة والأجازات » .

كما نصت المادة ٤٠ من دستور ١٩٦٤ على نفس الحق .

كما تذكر المادة ١٣ من دستور ١٩٧١ على أن : العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة ، ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع .

---

(١) د . ثروت بدوى : المرجع السابق ، ص ٣٩٥ .
د . عثمان خليل : المرجع السابق ، ص ١٥٧ .

ولا يجوز فرض أى عمل جبرا على المواطنين ، إلا بمقتضى قانون ، ولأداء خدمة عامة ، وبمقابل عادل .

كما نصت المادة ١٥ على أن « للمحاربين القدماء والمصابين فى الحرب أو بسببها وزوجات الشهداء وأبنائهم ، الأولوية فى فرص العمل ، وفقا للقانون »

ويدفع الدولة إلى التدخل فى هذه الأمور حرصها بل واجبها فى تحقيق التضامن الاجتماعى بين أفراد الشعب .

المبحث الخامس
حرية التنقل

حرية التنقل والسفر سواء خارج البلاد او داخلها ، مبدأ دستوري أصيل ،تحرص الدساتير والمواثيق الدولية ،على كفالتها وعدم المساس بها ،دون مسوغ او مبرر" ، وحرمان الشخص من هذه الحرية ،امر يجافي الحقوق والحريات الشخصية للانسان .

ومع أن حرية التنقل يعد من الحريات الهامة ،فهي تخضع في ممارستها للمصلحة العامة ،فيجوز تنظيم ممارسة هذه الحرية بوضع بعض القيود ،بقصد المحافظة على الامن العام وسلامة الدولة وسمعتها في الداخل والخارج،فيجوز للادارة الترخيص او عدم الترخيص لرعاياها بالسفر للخارج . على انه في حالة عدم الترخيص فانه يتعين ان يقوم قرار الادارة في هذا الشأن على اسباب لها أصل ثابت ، كما لو تبين ان في سلوك طالب السفر ،مايضر بمصلحة الدولة ، او يؤذي سمعتها في الخارج او يضر بالاقتصاد القومي ،او غير ذلك من الامور المتعلقة بالمصلحة العامة ،بشرط الا يؤدي وضع تلك القيود الى اهدار هذه الحرية كلية .

وقد جاء الاعتراف بهذه الحرية على وجه الشمول بالنسبة لكل دولة ،في المادة ١٣ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، باعتبارها من حقوق الانسان التي نصت على أن " لكل فرد حق في

حرية التنقل وفي اختيار محل اقامته داخل الدولة . ولكل فرد حق في مغادرة اي بلد ،بما في ذلك بلده ، وفي العودة الى بلده " .

كما أكد على هذه الحرية الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ في المادة (١٢) التي نصت على ان:

١- لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل اقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان اقامته .

٢- لكل فرد حرية مغادرة اي بلد ،بما في ذلك بلده .

٣- لايجوز تقييد الحقوق المذكورة اعلاه باية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون ،وتكون ضرورية لحماية الامن القومي او النظام العام ،والصحة العامة او الاداب العامة او حقوق الاخرين وحرياتهم وتكون متمشية مع الحقوق الاخرى المعترف بها في هذه الاتفاقية .

٤- لايجوز حرمان احد تعسفا من حق الدخول الى بلده.(١)

وكذلك فان هذا الحق ، قد لاقى اهتماما في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري ،حيث نصت في المادة (٥) على انه " ايفاء للالتزامات الاساسية المقررة في المادة ٢ من هذه الاتفاقية ،تتعهد الدول الاطراف بحظر

(١) اعتمدت الجمعية العامة هذه الاتفاقية وعرضتها للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة رقم ٢٢٢ (الف) المؤرخ في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (انظر مجموعة الصكوك الدولية لحقوق الانسان -الامم المتحدة نيويورك ١٩٨٨ منشورات الامم المتحدة - ص ١٨ ، ٢٢٠.

التمييز العنصرى والقضاء عليه بكافة أشكاله ،وبضمان حق كل انسان ،دون تمييز بسبب العرق أو اللون او الأصل القومى ،فى المساواة امام القانون ،لاسيما التمتع بالحقوق التالية :-

(ا) .... (ب) .... (جـ) ....

(د) الحقوق المدنية الاخرى ولاسيما :

(١) الحق فى حرية الحركة والاقامة داخل حدود الدولة.

(٢) الحق فى مغادرة اى بلد بما فى ذلك بلده ، وفى العوده الى بلده .(١)

وقد أكدت اتفاقية القضاء على جميع اشكال التمييز ضد المرأة على هذا الحق ،حيث نصت المادة ٤/١٥ على ان ..... تمنح الدول الاطراف الرجل والمرأة نفس الحقوق فيما يتعلق بالتشريع المتصل بحركة الأشخاص وحرية اختيار محل سكناهم واقامتهم .(٢)

وفى نفس الاتجاه نجد الدستور المصرى قد نص فى المادة (٥١) على عدم جواز (ابعاد أى مصرى عن البلاد او منعه من العودة اليها) (٣)

---

(١) اعتمدت الجمعية العامة للامم المتحدة هذه الاتفاقية وعرضتها للتوقيع والتصديق بقرارها رقم ٢١٠٦ ألف(د-٢٠)المؤرخ فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ودخلت حيز التنفيذ فى ٤ يناير سنة ١٩٦٩ طبقا للمادة ١٩،

راجع مجموعة الصكوك الدولية لحقوق الانسان -ص ٥٢).

(٢) أقرت الجمعية العامة هذه الاتفاقية فى ١٨ ديسمبر١٩٧٩، ودخلت حيز التنفيذ فى ٣ سبتمبر ١٩٨١ وفقا للمادة ١٧ ، راجع مجموعة الصكوك الدولية لحقوق الانسان ص ١٠٤.

(٣) وانظر المادة ٣٠ من دستور الجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٦٤، والمادة ٩ من دستور المملكة الاردنية الهاشمية الصادر فى ١٩٥٢، والمادة ١٩ من دستورسوريا الصادر فى ١٩٥٠ والمادة ٨ من دستور الجمهورية اللبنانية الصادر فى ١٩٢٦ والمعدل سنة ١٩٤٧ . والفصل التاسع من دستور المملكة المغربية الصادر سنة ١٩٦٢ والمادة ٢٨ ، ٢١ من دستور دولة الكويت الصادر سنة ١٩٦٢ والفصل ١٠ ، ١١ من دستور الجمهورية التونسية الصادر فى ١٩٥٩.

بل ان الدستور المصرى قد حظر فى المادة (٥٠) تحديد اقامة المصريين ،او الزامهم بالاقامة فى مكان معين الا طبقا للقانون . وأباح الهجرة الدائمة او المؤقتة للمصريين الى خارج البلاد بالشروط والاجراءات التى ينظمها القانون [١].

ولقد حثت الشريعة الاسلامية على التنقل ،وكان للاسلام فضل السبق فى اقراره للانسان بحق التنقل والترحال ،بل انه واجب عليه فى بعض الأحيان ، للتحرر من الاضطهاد والظلم، قال تعالى : " ان الذين توفاهم الملائكة ظالمى انفسهم، قالوا فيما كنتم ، قالوا كنا مستضعفين فى الارض قالوا ألم تكن ارض الله واسعة فتهاجروا فيها فأولئك مأواهم جهنم وساءت مصيراً ... ومن يهاجر فى سبيل الله يجد فى الارض مراغما كثيرا وسعة ".

هذا بالاضافة الى نزعة الاسلام العالمية التى تنظر الى كل الارض على أنها سواء وان العبرة بفكر الانسان ورأيه ومعتقداته : قال موسى لقومه استعينوا بالله واصبروا ان الارض لله يورثها من يشاء من عباده والعاقبة للمتقين" وقال سبحانه وتعالى: " فاذا قضيت الصلاة فانتشروا فى الارض وابتغوا من فضل الله واذكروا الله كثيرا لعلكم تفلحون" فلم يقف الاسلام بالحرية الشخصية عند حد حمايتها وعدم الاعتداء عليها وانما شجع على التنقل والسعى فى عمارة الارض .

---

(١) المادة (٥٢) من الدستور المصرى الصادر سنة ١٩٧١.

حرية التنقل في النظم المعاصرة

ان حق التنقل هو حق اساسى للانسان ، ويكمن فى أن يكفل للفرد حق اختيار اقامته وحق تغييره لمكانه وفقا لمشيئته، او الذهاب والمجئ حيث شاء ، وقد اسماها البعض " بحرية الحركة La liberte Locomotrice واطلق عليها بعض أخر حرية الغدو والرواح La liberte D'Aller Et De revenir ويمكن التمييز بين انواع التنقل المختلفة (التنقل الجوى والبحرى والبرى)، الا ان اكثرها وضوحا وانتشارا هو التنقل البرى ويتم التنقل البرى بصور شتى وطرق مختلفة ،كالتنقل سيرا على الأقدام ،او داخل سيارة ،أو بواسطة السكك الحديدية ، ومع ذلك فان اكثر طرق التنقل اهمية هو التنقل سيرا على الاقدام،[1]

---

(1) ففى ١٣ مايو ١٩٢٧ أقر مجلس الدولة الفرنسى المبدأ العام بحرية التنقل على الاقدام فى واقعة اثارت الرأى العام لخروجها عما تعارف عليه الناس والفوه من قبل، فقد اصدر عمدة احدى المناطق الجبلية الصغيره قرارا يقضى ،بمثول كل شخص من غير المقيمين بالقرية امامه بدار العمودية ،ليدلى باسمه ولقبه وموطنه الاصلى ، بمثول كل شخص من غير المقيمين بالقرية امامة بدار العمودية ،ليدلى باسمه ولقبه وموطنه الاصلى ، وذلك حتى يكلفه العمدة بالعمل مرشد للسياح الاجانب فى الجبال المحيطة بأرض المنطقة فألغى مجلس الدولة هذا القرار لما يتضمنه من قيد على حرية التنقل .

Cons.d'Etat,carrier, Revue Droit public-1928-3-9-note-J.J.Chevallier.

كما الغى مجلس الدولة الفرنسى قرار البلدية الذى يمنع اقامة معسكرات على اراضى المقاطعة

(Cons.d'Etat-14 fev.1958-Sieur Abisset-Concl.M. Marceau Long. Recueil des Arrets du conseil d'Etat. P. 98.

لانه يتطلب قدرا اكبر من الحرية ويرتبط بالحركة الطبيعية للانسان . اما الانتقال الجوى فيخضع لتنظيمات الشرطة لارتباطه بالمصالح القومية ,[1] كما أن هناك تنظيمات خاصة تحكم الانتقال البحرى والانتقال على المسطحات الملاحية الداخلية . بل ان الطائرات المائية لتشابهها مع مراكب الملاحة الداخلية ، يحكمها نفس التنظيمات التى تحكم مراكب الملاحة الداخلية طبقا لنص المادة ٥٥ من مرسوم ١٩ مايو ١٩٢٨ .

وعليه فان حرية التنقل ليس حقا مطلقا من كل قيد ، بل ان للدولة ان تنظم ممارسة الافراد لهذا الحق ، وذلك بوضع بعض القيود عليه التى ترجع الى اعتبارات متنوعة وذلك لتحقيق امن الاشخاص مثلاً والرقابة (رقابة المرور والرقابة بهدف اقتصادى او مالى) أو أمن الدولة الداخلى او الخارجى او الصحة العامة ، فقد تحرم الدولة على كافة المواطنين او بعضهم دخول بعض المناطق او المدن الا بتصريح خاص ، كالدخول الى الدائرة الجمركية اوالمناطق العسكرية ، كما قد تحرم الرجال من دخول بعض الاماكن المخصصة للنساء . كذلك تلزم الافراد بعبور الطريق العام من الاماكن المخصصة لذلك .[2]

---

(1) Cons. d'Etat 7mars 1930 ,compagnie aérienne francaise et chambre syndicale des industries aeronautiques. Revue de Droit public 1931. 3. I, note Tro Tabas.

(٢) د. ابو اليزيد على المتيت ـ النظم السياسية والحريات العامة ـ موسسة شباب الجامعة ـ الاسكندرية ص ١٨٦ .

وهذا ماقررته الدائرة الجنائية بمحكمة النقض الفرنسية في ٦ نوفمبر ١٩٢٥ ،مؤكدة بان تنظيم مرور المشاة لايعتبر مناقضا للحرية الفردية [1]. وعليه فلا يجوز مصادرة هذا الحق دون مسوغ او تقييده ،بلا مقتضى او الحد منه وانتقاصه ،الا لمصلحة عامة في حدود القوانين واللوائح . [2]

وتفرق الدول بين الوطنيين والاجانب في حق الاقامة والتنقل ،لان المواطن انما يقيم على ارض وطنه وله حرية التنقل في ارجائه وفقا للدستور بعكس الاجنبي ، الذي يستلزم دخوله البلاد والاقامة فيها اجراءات معينة لكونه اجنبيا .

ولذلك تلجأ جهة الادارة الى منع الاقتراب او التجول في بعض المناطق لتعلقها بالامن القومي - مثل المناطق العسكرية او محطات توليد الكهربا • ومحطات الطاقة الذرية - الا انه قد يقتصر الحظر على الاجانب دون الوطنيين • او على بعض الوطنيين دون البعض الاخر ،فيحظر الاقتراب من بعض المناطق على غير الوطنيين الذين لايقيمون في الاقاليم الواقع بها المنطقة

---

(١) ومشروعيته بصفة خاصة - كما يقول دوجي - اذا ماتمت وفرضت على اولئك الذين يرغبون في الذهاب الى البلاد الاجنبية - ومن اجل السماح لسلطة كل دولة بالممارسة المشروعة لتلك الرقابة ،قد عمم منذ وقت طويل استخدام جوازات السفر . (Colliard - 368).

(٢) محكمة القضاء الادارى - ١٢ يناير ١٩٥٣ - ٧ - ١٩٠ - ٢٠٢ .

العسكرية ، بينما يستثنى من هذا الحظر ابناء هذا الاقليم او المقاطعه .

ان حرية المتنقل ليست مطلقة فان السائر على قدميه فى المدن قد يكون ملزم بالا يعبر الشارع الا من بعض المناطق التى تحددها الادارة ،بل انه فى بعض الاحيان قد يكون ملزم باتباع مجرد اشارات ضوئية او صوتية ،(١) على عكس مطلق الحرية الفردية . ولذلك فقد اقر مجلس الدولة قرار عمدة مقاطعة جبلية الذى فرض بموجبه بشكل شرعى نظام معين للتجول فى مكان سياحى يتردد عليه السياح(٢).

ولذلك فاننا نجد المادة ١١٣ من اللائحة التنفيذية لقانون المرور فى مصر تنص على انه " على المشاة الذين يرغبون عبور نهر الطريق الا يشرعوا فى عبوره الا بعد التثبت من ان بامكانهم القيام بذلك ،دون اى خطر منهم او عليهم، او اعاقة حركة مرور السيارات ،وان يتوخوا الحرص والحذر الكافيين ".

(١) V.Crim. 6 nov. 1925-Dalloz-hebdomadaire-1925 -666 .

(٢) Cons.d'Etat ., 22 Janv.1963.Commune de Gavarnie, Rec.p. 113. A.J.D.A. (Actualite Juridique Droit Administratif-1963. P. 209.

بل قد ترد قيود على حق التنقل فى طريقة المرور نفسها(1)
كأن تضع جهة الادارة نظاما للمرور يلتزم بمقتضاه المشاة، بالمرور على الارصفة او فى ممرات محددة بعض التقاطعات (المادة ١٤٤ من اللائحة التنفيذية لقانون المرور المصرى) ، ومن ذلك الممرات المسمرة (بمسامير) cloutes فى جوانب الطرق والمحددة للمشاة حتى تجول دون السيارات .

كما ان المشرع قد يقيد حق المشاة فى التنقل بضرورة التزام السير فى أقصى يمين الطريق.وذلك فى حالة عدم وجود رصيف مخصص للمشاة أو ضرورة السير فى اتجاه محدد لضمان سيولة المرور وذلك على النحو الوارد فى المادة ٦٢ من قانون المرور رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ ، التى ورد بها "ضرورة التزام قواعد المرور وآدابه واتباع اشارات المرور وعلاماته ، وتعليمات رجال المرور والشرطة " . كما تعطى المادة ٦٤ من نفس القانون لقسم المرور المختص الحق فى سلطة تحديد الجهات والأوقات التى يمنع فيها سير المشاة:

لذلك فان الحد من حق التنقل ،يرجع لاسباب متغيرة ، فقد يرتبط ببعض الانشطة ،من ذلك ما يرد على تحركات الباعة

(1) Jean Marie Auby-Robert DucosAder- Droit public-Droit. Constitutionnel-Libertes publiques-Droit Administratif. Tome1. 7ed Editions. Sirey. Paris- 1979.

الجائلين ، الذين يحملون بضائعهم على عربات او على اكتافهم ويمارسون نشاطهم التجارى بالطريق العام ، مما يعوق حركة السير للمشاة ، مما يدفع الشرطة للتدخل بوضع القيود والضوابط على حرية هؤلاء الباعة . وكذا موزعى الجرائد الذين قد يحصل فى طياته صلة بين عملهم وحرية الصحافة [١].

ومع ذلك فان منع الباعة الجائلين من ممارسة تجارتهم الا فى السوق المخصص لهم فى ميدان (Les fetes) وفى صباح يوم الخميس من كل اسبوع فقط بدعوى ان احتياجات المرور تتطلب ذلك ، فأن المحكمة الادارية لليون رأت ـ وأيدها مجلس الدولة فى ذلك ـ أنه لايوجد بأوراق الدعوى مايثبت صحة ادعاء العمدة ، واستشفت المحكمة من ظروف الدعوى ان الهدف الحقيقى وراء قرار العمدة هو حماية مصالح تجار المنطقة ، ومن هنا فان القرار يعتبر مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة ، مما يجعل من المتعين الغاؤه مع الحكم على بلدية (Vallon) بدفع تعويض قدره الف فرنك لصالح المدعى . [٢]

لذلك تدخل المشرع فى فرنسا لتنظيم ممارسة المهن المتنقله والجوالة ، فاصدر قانون ١٦ يوليو ١٩١٢ بخصوص ممارسة

---

(١) Cons. d'Etat, 30nov.1928-pénicaud,Rec,sir. 1929.3.1. note Hauriou.

claude-Albertcolliard-libertes publiques 6ed - 1982 - precis dalloz-P.320.

(٢) (2) .C.E. 22 Janvier 1975,Vallon pont d'Arc. Gentot. R. D.C.E, 1975.P 43,44.

ـحـ

المهن المتنقله ،ثم صدر قانون ٣ يناير ١٩٦٩ حيث حذف الباعة الجائلين فاستلزم ضرورة انتماء اصحاب هذه المهن الى مقاطعة ،وقسمهم الى عدة فئات تتشكل بناء على اعتبارات الجنسية والإقامة والموارد . فالمادة الاولى من قانون ١٩٦٩ تشترط ان يمتلك الشخص مسكن فى فرنسا او يقيم اقامة ثابتة منذ اكثر من ستة اشهر ،ويزاول نشاطا متنقل خارج المقاطعة التى يوجد بها مسكنه الثابت على ان يخطر الجهات الادارية بذلك . وهذا يجدد كل فترة زمنية . اما بالنسبة للاجانب الذين يرغبون فى الخضوع لهذا النظام ،فانه ينبغى عليهم ان يثبتوا اقامتهم فى فرنسا منذ اكثر من ٥ سنوات على الاقل .

لممارسة نشاط متنقل يجب ان يكون ممارسه فرنسى الجنسية مع ضرورة حصوله على ترخيص بممارسة المهنه من الجهة الادارية المختصة . يبيح له حق ممارسة المهنه والتنقل من جهة الى اخرى . بل ان هذا الحظر يمتد الى الاشخاص المرافقين لهم ، والذين تتعدى اعمارهم ١٦ عاما . فينبغى حصولهم على ترخيص مماثل . (المادة ٢ من قانون ١٩٦٩).

اما فيما يتعلق بالاجانب الذين يقيمون فى مقطورة عرباتهم او فى مسكن متحرك فهؤلاء يتعين عليهم ،ان يكونوا حاصلين على تصريح يبيح لهم حق التنقل والتجول ،على ان يراجع هذا التصريح كل ثلاثة اشهر ،وذلك اذا كان الامر يتعلق بأشخاص لهم ايرادات ثابته تؤمن لهم معيشة عادية ،ناشئة على سبيل المثال من ممارسة نشاط وظيفى . اما اذا كان الامر

يتعلق بأشخاص لاتنطبق عليهم هذه الشروط ،فان تصريح التجوال يجب ان يعرض على جهة الادارة كل شهر .

والغريب في الامر ان المادة السابعة من قانون ١٩٦٩ تنص على أن كل شخص يطلب تسليم بطاقة مرور يتعين عليه ان يحدد المقاطعه التى ينوى الانتساب اليها ولابد ان يتم ذلك عن طريق الحاكم او نائبه بناء على طلب عمدة المنطقة ، وينبغى الا يتعدى عدد هؤلاء الاشخاص ٣ ٪ من مجموع شعب المنطقة المحليين حتى لايؤدى ذلك للتأثير على الخطة المدنية والانتخابات والضرائب ولان ذلك يلعب دورا ايضا فى الضمان الاجتماعى والخدمات القومية .(١)

وفى جميع الاحوال فالسلطة التشريعية للمشرع ليست مطلقة وقيامها بتنظيم ممارسة الفرد لحقه ،لاتعنى اطلاق يدها بل هى مقيدة بعدم مصادرة الحق او الانتقاص منه ،او فرض قيود تجعل استعماله متعذرا او مرهقا ،فطالما سمح الدستور بحق ،فلا يجوز التمتع به منقوصا ،بل لابد من التمتع به كاملا .

---

(١) كولبارد ــ مرجع سابق ــ ص ٣٢٢ .

حرية التنقل فى الظروف الاستثنائيــة

وفى الظروف الاستثنائية كحالة الحرب ،فان بعض الــدول تضع قيودا على حرية التنقل ،على النحو الذى حدث اثناء حــرب ١٩١٤ ، حيث كان الانتقال عن طريق السكة الحديد لمسافة تزيــد على ١٥٠ كيلو متر فى فرنسا يتطلب ترخيص سابق من سلطـــات البوليس للفرنسيين ،بل انه فى سنة ١٩٣٥ ،وضع نظام اكثـــر صرامة وشدة ،تبعا للجنسية وللمناطق التابعه للدولة (المناطق الخاضعة او غير الخاضعة لحالة الطوارئ) ومناطق خاصـــة بالداخل ، ومناطق ليست مخصصه للجيش ومناطق معدة للجيـــش ، مما كان يؤدى الى اختلاف التنظيمات المتبعه بالنسبة لكــل حالة ،والتصريح اللازم لها حتى يمكن الانتقال .

وواقع الحال ان القضاء كان يفكر دائما بمفهوم حق التنقـــل وانه حرية يتمتع بها كل مواطن على ارض وطنه . ولقد حكـــم بأن وزير الداخلية وعمدة مارتينك انما يعتدى على حريـــة المواطن فى التنقل . وهم بذلك يرتكبون جرما. (1)

وقد ألغى مجلس الدولة الفرنسى فى قضية (Grange) قـرارا صدر من السلطات الفرنسية فى الجزائر ــ فى ظل قوانيــــن الطوارئ بتحديد اقامة احد الاشخاص بدعوى انتماله الى تنظيم سرى يستهدف مساعدة ثوار الجزائر والاخلال بالامن ،وقد قــرض

(1) cour de paris. 26 Nov. 1968. plenel.Ga.Pal 24 Jamv. 1969.

المجلس رقابته للتحقق من الوجود المادى للوقائع . والغـــى القرار ،حيث تبين عدم صحة الوقائع . بل ان المجلس اشتـــرط ان تكون الوقائع محددة على نحو ايجابى . ولايكتفى بالوقائـــع غير المحددة بالاقوال المرسلة ،ففى هذه القضية ادعى الطاعن ان قرارالابعـــاد قد بنى على اسباب غير صحيحة ماديا وقـــدم دفاعا يكفى فى نظر مجلس الدولة لزعزعة قرينة الصحـــــة ، وازاء إ همال الادارة فى تقديم ماطلبه المجلس من الاوراق ـ والمستندات المؤيده لما قام عليه قرارها من اسبـــــابه فقد ألغى المجلس القرار لانعدام الاسباب .(١)

وهذا نفس ما انتهت اليه محكمة القضاء الادارى فـــــى مصر فى أحد احكامها أنه اذا كان امر ترحيل المدعى الـــــى بلده فى السودان صدر بناء على قانون الاحكام العرفيـــــه ، فانه برفع الاحكام العرفيه يزول كل اثر لها ،وتعود للافـــراد حرياتهم الشخصية كاملة ، وكل قيد فرض على هذه الحريـــــة يسقط بزوال سنده . فسلطة الحاكم العسكرى فى تحديد محـــــل اقامة الاشخاص او ترحيلهم الى مقر ولادتهم او توطنهم مستمـــدة من قانون الاحكام العرفيه رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانونين رقمى ٨١ لسنة ١٩٤٤ ، ٧٣ لسنة ١٩٤٨ وذلك عند اعلانهما، وقـد اعلنت الاحكام العرفيه بمرسوم صدر فى ١٩٤٨/٥/١٣ وفى ظلهـــا

---

(١) راجع كولبارد ـ مرجع سابق ـ ص ٢٢٤

C.E.3 0janv. 1959. sieur,Grange-Recueil-P. 85.

صدر أمر الحاكم العسكرى بترحيل المدعى الى بلدة بالسودان سنة ١٩٤٩ ، ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ برفع الاحكام العرفيه فى جميع انحاء البلاد المصرية فيما عدا محافظتى سيناء والبحر الاحمر مع بقاء العمل ببعض الاوامر العسكرية وذلك لمدة سنة واحدة ،وليس من بين هذه الاوامر التى استبقى العمل بها خلال هذه الفترة الاوامر الصادرة فى شأن تحديد اقامة الاشخاص . ثم صدر القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥١ باستمرار العمل ببعض احكام القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ لمدة سنة اخرى ،ولذلك فانه برفع الاحكام العرفيه التى اعلنت فى مايو سنة ١٩٤٨ يزول كل اثر لهاوتعود للافراد حرياتهم الشخصية كاملة وكل قيد كان قد فرض على هذه الحرية يسقط بزوال سنده . فاذا كان المدعى قد عاد الى مصر فى سبتمبر سنة ١٩٥١ وكانت الاحكام العرفيه قد رفعت وزال كل قيد على حق التنقل كان قد فرضه الحاكم العسكرى استنادا الى قيامها ،فان الامر السابق بتحديد محل اقامة المدعى يكون قد سقط وعادت اليه حرية التنقل كاملة ،خصوصا وان الحكومة قد افصحت بأنها عاملت المدعى على اساس انه مواطن لاعلى اساس انه اجنبى . ولم يتخذ هذه مايتخذ فى شأن الاجانب غير المرغوب اقامتهم فى البلاد ،فطالما لم يصدر امر عسكرى جديد فى ظل الاحكام العرفيه التى اعلنت فى يناير سنة ١٩٥٢ بترحيل المدعى الى بلده بالسودان فان الاجراءات التى اتخذت معه فى مارس سنة ١٩٥٢ بتحديد محل

القامه وترحيله الى بلده لاتقوم على سند صحيح من القانون متعينا الغاؤها". [1]

واجراءات منع حق التنقل وتقييده وتحديد الاقامة نادرا ماتلجأ اليها الادارة فى الظروف العادية ،فلا يوجد غالبا مبرر يدفعها كذلك ، اما فى الظروف الاستثنائية ، فان هذه الظروف قد تجبر الادارة على اللجوء لحرمان الفرد من حق التنقل وتحديد اقامته . ولذلك نجد ان محكمة القضاء الادارى قد . حكمت بأنه " اجراءات الاعتقال وتحديد الاقامة يجب الا يلجأ اليها الا عند الضرورة القصوى التى يستعصى فيها اللجوء الى الاجراءات العادية لما فى ذلك من مساس بالحرية الشخصية وان يكون ذلك بالقدر الضرورى للمحافظة على الامن. [2] كما قضت فى حكم آخر بانه " .. يجب ان يكون قرار تحديد الاقامة قائما على سبب صحيح يبرر اصداره ويكون هذا السبب مستمدا من وقائع صحيحة ومنتجة فى الدلاله والافقد القرار اساسه القانونى ،وعلى ذلك فاذا ما استند القرار بتحديد اقامة شخص الى خطورته على الامن العام والنظام، فانه لكى يكون ذلك سببا جديا يبرر اتخاذ مثل هذا الاجراء المقيد للحرية ، يجب ان يستمد من وقائع صحيحة منتجة الدلالة على هذا المعنى وان تكون هذه الوقائع الفعالامعينة يثبت ارتكاب الشخص لها وترتبط ارتباطا مباشرا بما يراد

(١) محكمة القضاء الادارى ـ ١٩٥٤/٢/١ ـ ٧٧٢ ـ س ٦ ق ـ س ٨ ـ ص ٥٦٩.

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى ـ ١٩٥٦/١/٢ ـ ٢٤-٥ـ س ٨ ق ـ س ١٠ ـ ص ١٢٨.

الاستدلال عليه بها ..."[1]

وقضت كذلك بأن ... التحريات الادارية لاتصلح سندا لتبرير قرار الاعتقال او تحديد الاقامة اذا اقتصرت على ذكر أوصاف وعبارات مرسلة دون تحديد للوقائع التي تفيد خطورة الشخص على الأمن والنظام حتى تستطيع المحكمة فرض رقابتها للتحقق من قيام السبب لاجراء الضبط ..."[2]

وفي نفس المعنى حكمت بأنه "... لكى تكون خطورة الشخص على الامن سببا جديا يبرر اتخاذ الاجراءات المقيدة للحرية ضده مستمده من وقائع حقيقية منتجة فى الدلاله على هذا المعنى . وان تكون هذه الوقائع افعالا معينه يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها . فمجرد انتماء الشخص ـ الى جماعة ذات مبادئ متطرفة او منحرفة عن النظام الاجتماعى لايعنى حتما وبذاته اعتباره من الخطرين على الامن بالمعنى المقصود من هذا اللفظ فى قانون الاحكام العرفيه مادام لم يرتكب شخصيا امورا من شأنها ان تصفه بهذا الوصف" .[3]

---

(١) محكمة القضاء الادارى ـ١٩٥٦/٤/١٧ ـ٤٥٥٤ ـ س ٨ ق ـ س ١٠ ـ ص ٢٨١، ١٩٥٢/٦/٣٠ ـ٢٦٠١ ـ س ٦ ق ـ ص ٣٨١ .

(٢) محكمة القضاء الادارى ـ ١٩٦٠/٥/٣ ـ ٩٥٤ ـ س ١٢ ق ـ س ١٤ ص ٢٩٢ .

(٣) القضاء الادارى ـ ١٩٥٤/١١/٢٤ ـ ١١٤٢ ـ س ٦ ق ـ س ٩ ـ ص ٥٦ .

وفي نفس المسلك قامت محكمة القضاء الاداري بالغاء أوامر ابعاد المواطنين من محل اقامتهم الى اماكن اخرى داخل الجمهورية ومن ذلك حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢٧ الذى قررت فيه ان " ... بأن خطورة الشخص يجب ان تستمد من وقائع حقيقية منتجة فى الدلالة على هذا المعنى وان تكون هذه الوقائع افعالا يثبت ارتكاب الشخص لها وترتبط ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها ... ومن ثم يكون البادى حسب الظاهر ان القرار المطعون فيه انما صدر تحايلا للوصول الى ابعاد المدعى عن موطنه بدون سبب قانونى او واقعى يؤيد هذا القرار . وبذلك يتوافر ركن الجدية لطلب وقف تنفيذ القرار ..."[1] وفى ١٩٨٠/٥/٢٧ ذهبت الى انه ... من حيث ان الماثل فى الاوراق ان القرار المطعون فيه قد استند الى سبب اوضحت عنه الاوراق قوامه ما اشارت اليه عن نشاطه الاجرامى وسوء سلوكه الارهابى فى حين لم يبين على ماسلف ايضاحه ان لذلك اصلا ثابتا يؤكده او يؤيده او يشير الى صحة وجوده ومن ثم فان القرار الطعين يكون غير قائم على سبب يبرره فى الواقع والقانون من حيث انه متى كان ذلك القرار المطعون فيه بتحديد اقامة المدعى بالقاهرة ثم بطنطا لم يصدر محمولا على سبب يبرره قانونا فانه يكون غير مشروع ، الامر الذى يتعين معه القضاء بالغاءه ،مع الزام الحكومة

---

(١) القضاء الادارى – ١٩٧٨/٦/٢٧ – ٨٣٢ – س ٣٢ ق .

بالمعروفات ...(١)

وهكذا فقد فرض القضاء رقابته على جهة الادارة فيما يتعلق بحق التنقل . ولم تقبل فرض قيود على هذا الحق سواء بتحديد محل الاقامة او الاعتقال ، الا اذا كان ذلك بهدف حفظ الامن او النظام العام . مع وجود دلائل قوية تؤكد خطورة الفرد على المجتمع . فاذا لم يكن بالاوراق مايؤيد ذلك حكم بالغاء القرار الادارى . لعدم مشروعيته وذلك لضمان عدم التغول والمساس بحق الفرد فى التنقل داخل وطنه . ذلك ان حق الادارة فى التدخل بناء على تلك السلطة التقديرية ، ينحصر فى تنظيم ممارسة الحقوق العامة ،ويقف عند التنظيم الذى يسمح باستعمال كل فرد للحق ، على نحو لايتعارض مع استخدام الاخرين . اما اذا تدخلت تحت ستار التنظيم وصادرت الحق تماما ، فانها تعد قد انتهكت الدستور(٢) .

حق المواطن فى السفر للخارج

اذا كان الدستور قد ضمن حق المواطن فى التنقل داخليا ، فانه قد وضع الحماية الكافية لحقه فى السفر للخارج،باعتباره

---

(١) القضاء الادارى – ١٩٧٨/٦/٢٧ – ٨٢٣ – س ٣٢ ق .

(٢) القضاء الادارى – ١٩٨٠/٥/٢٧ – ١٦٨٨ – س ٣٢ ق ، ٨٠/٦/٢ – ٨٢٥ ، ٨٨٦ – س ٣٢ ق .

(٢) أ.د/ عبد الرازق السنهورى– مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استخدام السلطة (تشريعية)بحث منشور بمجلس الدولة س٣– ١٩٥٢– ص ٠٧٤).

حق دستوري لايجوز المساس به دون مسوغ ،ولا الحد منه بغير مقتضى ،ولاتقييده الا لصالح المجتمع وحمايته والحفاظ على سمعته وكرامته وبالقدر الضروري (١).

رعاية الصالح العـام :

واذا كان الاصل هو حرية المواطن فى التنقل ،فان للدولة ان تضع قواعد واجراءات معينه توضح كيفية ممارسة هذا الحق، باشتراط الرجوع إليها للحصول على ترخيص يبيح للافراد ممارسة هذا الحق . فكفالة الدستور للحق لاتعنى اطلاقه . فهو خاضع للتنظيم بقوانين تصدرها الدولة تبين فيها حدود هذا الحق وكيفية ممارسته . فالمحافظة على الأمن العام وعلى سلامة الدولة فى الداخل والخارج ورعاية الاقتصاد القومى ،يتطلب تدخل الدولة التشريعى واللائحى لتنظيم حق الافراد فى التنقل خارج البلاد وهذا لايخل بمبدأ حق الفرد بما لا يضر بصالح الجماعة. (٢)
ان مقتضى ذلك انه اعمالا لسيادة الدولة على اقليمها وعلى رعاياها يكون لها فى حالات الضرورة ولامور تبرر ذلك وضع قيود على حرية الافراد فى التنقل ،ولها أن تمنعهم من مغادرة اقليمها ،وذلك فى الحدود وبالقدر الضرورى اللازم للحفاظ على صالح المجتمع ،وسمعتها واتخاذ الاجراءات الكفيلة بمنع

---

(١) راجع فى هذا الشأن ـ المحكمة الادارية العليا ـ فى الطعون ٢٧٩ لسنة ٢٧ ،١٨٢٨ لسنة ٢٧ ق ،١٤٨٣ لسنة ٢٦ ق بجلسات ٢٧/١١/١٩٨٢ ،٢/٤/١٩٨٣ ،١٤/٤/١٩٨٤ .

(٢) محكمة القضاء الادارى ـ ٢٤/١١/١٩٥٩ ـ ١٧٤ ـ س ١٣ ق .

أي انحراف يهدد كيان الدولة وامنها الداخلي والخارجي ويسىء الى مصالحها السياسية والأقتصادية او يمس سمعتها الادبية ،ومن هذا المنطلق تملك السلطات الادارية ،منع الافراد من السفر، كلما توافر في حقهم مبرر لذلك ،عملا بالسلطة التقديرية المخولة قانونا لها في منح جواز السفر او عدم منحه لمن يطلبه من الافراد ،فالواجب ان يكون هدف الادارة هو حماية الصالح العام والدفاع عنه بصفة مستمرة ، ولذلك نجد ان محكمة القضاء الاداري تقرر انه " اذا كان الثابت ان المدعي سافر ومعه فرقة تمثيلية اساءت الى سمعة مصر في الخارج وفقا لما أثبته قنصل مصر العام بالسويد بتقريره ،فان منعه من السفر الى الخارج مع مثل هذه الفرقة التي تسيء الى سمعة مصر وامتناع السلطة الادارية عن تجديد جواز سفره للخارج ،يعتبر تصرفا سليما لاغبار عليه ، لانه يستند الى وقائع ثابتة في الاوراق لاسبيل الى دحضها ،ولايؤثر في ذلك التعهد الذي قطعه المدعي أخيرا على نفسه بالتفرغ لاعمال التجارة وعدم اصطحاب فرقة استعراضية معه للخارج مستقبلا ،مادام ان القرار المطعون فيه قام وقت صدوره على اسباب تبرره ،وان كان يصح للجهة الادارية اذا ماتبين لها صدق هذا التعهد ان تعيد النظر في الامر مستقبلا ".(١)

وتاسيسا على ذلك ،فالدولة تملك وضع قيود على حرية الافراد في التنقل ،وهذا ما اتجهت اليه المحكمة الادارية العليا من ان الترخيص او عدم الترخيص في السفر الى خارج البلاد

(١) القضاء الاداري - ١٩٥٥/٢/٢-١١١٧- س ٧ ق - س ٩ - ص ٢٤٠ .

هو من الامور المتروكة لتقدير الادارة حسبما تراه متفقا مع الصالح العام ، فلها ان ترفض الترخيص اذا قام لديها من الاسباب مايبرر ذلك كما لو كان فى سلوك طالب الترخيص مايضر بمصلحة البلاد او يؤذى سمعتها فى الخارج او لغير ذلك من الاسباب المتعلقة بالمصلحة العامة التى تبرر ذلك . ولايقدح فى سلامة هذا المبدأ ان قرار وزير الداخلية رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن الحصول على اذن لمغادرة اراضى الجمهورية قد تضمن النص على ان يصدر هذا الاذن من الموظف المختص فى الحدود التى تتطلبها مصلحة البلاد العليا او تقتضيها دواعى الامن العام ذلك انه يتقصى الاحكام التى تنظم السفر الى الخارج يبين انه فى ٢٦ من مايو سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ فى شأن جوازات السفر واقامة الاجانب متضمنا النص فى المادة الاولى منه على انه لايجوز دخول الاراضى المصرية او الخروج منها الا لمن يحمل جواز سفر سارى المفعول . ثم فى ١٦ من يونيو سنة ١٩٥٦ صدر القانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٦ بتعديل احكام المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ متضمنا النص على اضافة مادة اليه برقم ١ مكرراً نصها " يجوز لوزير الداخلية بقرار منه ان يوجب على المصريين والاجانب الحصول على اذن خاص (تأشيرة لمغادرة الاراضى المصرية) ويعين فى القرار شروط منح الاذن والسلطة التى يرخص لها بمنحه ومدة صلاحيته ..." ، وأشارت المذكرة الايضاحية للقانون المذكور الى الاوامر العسكرية التى كانت تحتم الحصول على تأشيرة خاصة

لمغادرة الاراضى المصرية وقالت انه " لما كانت النية متجهة الى الغاء الاحكام العرفيه فان الاوامر العسكرية التى توجب الحصول على تأشيرة خاصة لمغادرة الاراضى المصرية تصبح عديمة الاثر كما وان اعتبارات الامن وسلامة الدولة فى الداخل والخارج وحماية الاقتصاد القومى لاتزال تتطلب الابقاء على نظام وجوب الحصول على تأشيرة الخروج بالنسبة للمصريين والاجانب على السواء ... وفى ٣ من مايو سنة ١٩٥٩ صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن جوازات السفر متضمنا النص فى المادة الاولى منه على أنه ... لايجوز لمن يتمتعون بجنسية الجمهورية العربية المتحدة مغادرة اراضى الجمهورية او العودة اليها الا اذا كانوا يحملون جوازات سفر وفقا لهذا القانون ... وفى المادة الثانية منه على انه ... يجوز لوزير الداخلية بقرار يصدره ان يوجب على من يتمتعون بجنسية الجمهورية العربية المتحدة قبل مغادرتهم الاراضى الحصول على اذن خاص (تأشيره) وله ان يبين حالات الاعفاء من الحصول على هذا الاذن ويحدد فى هذا القرار شروط منح الاذن والسلطة التى يرخص لها فى منحه ومدة صلاحيته ... كما نص فى المادة ١١ منه على انه يجوز بقرار من وزير الداخلية لاسباب هامة يقدرها رفض منح جواز السفر او تجديده ، كما يجوز له سحب الجواز بعد اعطائه واستنادا الى هذا القانون اصدر وزير الداخلية القرار رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن الحصول على اذن (تأشيرة) لمغادرة اراضى الجمهورية العربية المتحدة وقد نص هذا القرار فى المادة

الاولى منه على انه " لايجوز لاحد ممن يتمتعون بجنسية الجمهورية العربية المتحدة ان يغادر اراضى الجمهورية الا اذا كان حاملا على اذن خاص بذلك (تأشيرة).الخ النص والمستفاد من احكام القانون انه لايجوز مغادرة اراضى الجمهورية الابجواز سفر وانه منذ ان فرض الحصول على تأشيرة سفر بمقتضى قرار وزير الداخلية الصادر تنفيذاللقانون اصبح لايكفى لمغادرة البلاد الحصول على جواز سفر بل صار من المتعين الحصول ايضا على تأشيرة سفر ولاشك فى انه وفقا لاحكام القانون وعلى الاخص المادة ١١ منه تكون للجهة الادارية المختصة سلطة تقديرية فى الترخيص او عدم الترخيص بالسفر عن طريق الموافقة على منح جواز السفر او رفض منحه او سحبه للاسباب العامة التى تقدرها ولايحد من هذه السلطةالمستمدة من نصوص القانون الخاصة بمنح جواز السفر او رفض منحها او سحبها ـ مافرضه القرار الوزارى رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٩ من شروط يتعين على الموظفين المختصين مراعاتها فى منح تأشيرات الخروج وهى ان يكون منحها فى الحدود التى تتطلبها مصلحة البلا د العليا او تقتضيها دواعى الامن "ذات الاعتبارات التى دعت الى فرض وجوب الحصول على تلك التأشيرات لمغا درة البلاد[1] .

هجـــرة المواطنيـــن

حق الفرد فى تغيير محل اقامته وانتقاله الى دولـــة

---

(١) (المحكمة الادارية العليا ـ٢ ٤٤ـ١١ـ١٢/١١/٩٦٦ـ١٢ـ١٥ـ١ص ١٦٢).

اخرى ،حق كفلـه الدستور والمعاهدات الدولية . وقد نصـت المادة (١) من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ على ان "للمصريين فرادى او جماعات حق الهجرة الدائمة او الموقوته الـى الخارج ، وسواء اكان الغرض من هذه الهجرة ،مما يقتضـى الاقامة الدائمة او الموقوته فى الخارج وفقا لاحكام القانون وغيره من القوانين المعمول بها ويظلون محتفظين بجنسيتهم المصرية " كما تنص المادة (١٠) من نفس القانون بأن"للمهاجر هجرة دائمة الا يكتسب جنسية دولة المهجر مع احتفاظـه بالجنسية المصرية ،ويثبت هذا الحق لزوجته واولاده القصـر المهاجرين ولزوجته الاجنبية اذا تقدمت بطلب لاكتساب الجنسية المصرية . وذلك كله وفقا للاحكام والاجراءات المقرره بمقتضى القانون الخاص بالجنسية المصرية ... كما تنص المادة (١١)مـن نفس القانون ان " كل مصرى هاجر هجرة دائمة يحتفظ بنفس الحقوق والمزايا المقررة لابيه "ويسرى ذلك على ابنـاء المصرية المهاجرين معها ، والمحتفظين بجنسيتهم المصرية" .

وهكذا يعطى القانون للمصرى حق الهجرة مع احتفاظـه بالجنسية المصرية هو وزوجته واولاده الذين يهاجرون معـه ، بل والذين يولدون فى دولة المهجر فلهم نفس حقوق والـدهـم ومعنى احتفاظ المصرى المهاجر بجنسيته انه لايمكن منعـه من العودة الى بلده فى اى وقت . فالمادة (٥١) من دستـور ١٩٧١ حظرت منع اى مواطن من العودة الى البلاد . ولايجـوز ابعاده عن البلاد بدعوى انه سبق له ان هاجر ،فالهجرة فـى

حد ذاتها لايفقد المصرى جنسيته ، بل واكتساب المصرى لجنسية دولة المهجر فى حد ذاته لايفقده جنسيته الا اذا تنازل عنها صراحة .

ومع ذلك فان للدولة رقابة هجرة المواطنين الى الخارج، بهدف رعاية مصلحة الوطن والتحقق من جدية رغبة المهاجر واحتمال نجاحه ، ولذلك فلجهة الادارة ان تضع القواعد التنظيمية التى تسير على سننها فى بحث طلبات التصريح بالهجرة والبت فيها ،رعاية لمصلحة الوطن بعدم الترخيص بهجرة الكفاءات العلمية والفنية والمهنية التى تعانى الدولة ومرافقها نقصا فيها ، مع التحقق من جدية رغبة المهاجر فى الهجرة ،ومن مدى احتمال نجاحه فى المهجر والاستقرار فيه ، مستهدية فى ذلك بسنه وثقافته ومؤهلاته ومدى المامه بلغة المهجر وحالته الاجتماعية وظروفه المعيشية ونوع عمله وخبرته وغير ذلك من الامور التى يستشف منها مدى صلاحيته لتحمل التزامات الهجرة واعبائها وذلك حرصا من جانب الدولة على تكوين نواة طيبة للجاليات العربية فى المهجر.(١)

وللادارة تنظيم حق التنقل رغم انه حق دستورى ، فمن الاصول المقررة انه بحكم ماللدولة من سيادة على رعاياها فان لها مراقبة سلوكهم داخل البلاد وخارجها للتثبت من التزامهم بالقيم الخلقية وعدم تنكبهم الطريق السوى فى

(١) المحكمة الادارية العليا - ١٩٦٦/١١/١٢ - ٤٤٢ - س ١١ ق - س ١٢ - ١٥ - ١٦٢ .

مسلكهم والتعرف على مبلغ ادراكهم للمسئولية الوطنية وما تقتضيه من الاخذ بأسباب الاستقامة والكرامة في تحركاتهم (١)

والدولة تسعى من وراء هذه الاجراءات الى تحقيق هدف محدد هو منع اى تصرفات قد تضر بمصلحتها وسمعتها في الخارج حتى تكون صورتها وصورة ابنائها في المجتمع الدولى ،صورة مشرفه ومضيئه . ولذلك فانه مهما بلغ الاكبار والاعزاز الذى يستحقه حق التنقل والسفر الى الخارج ،فان هذا لايمنع سلطة الدولة في تنظيم مباشرة هذا الحق . تأسيسا على ان المسلم به ان للدولة في الحدود المتعارف عليها دوليا السيادة على اراضيها واستنادا الى هذه السيادة او السلطات فان لهما أن تنظم كيفية الدخول الى اراضيها أو الخروج منها وقد خول القانون الادارة الامنية المختصة على مقتضى ذلك سلطة تقديرية لايستهان بها في شأن الموافقة على اجتياز الحدود ومغادرة البلاد وهى تترخص فيها بلا معقب عليها في ذلك الا لمخالفة القانون او اساءة استخدام السلطة .(٢)

نظام جوازات السفر وسلطة الادارة التقديرية

ان جواز السفر عبارة عن وثيقة تسلمها السلطات

---

(١) محكمة القضاء الادارى – ١٩٦٠/٥/١٧ – ١٣١٣– ١٣٥٢ ق –

(٢) محكمة القضاء الادارى – ١٩٥٤/١٢/٢٨ – ٣٣٥١ – س ٧ ق .

الادارية ،موضحة شخصية حاملها وتسمح له بحرية السفر حيث يريد . فالاشخاص الذين يرغبون فى الخروج من ارض الوطن لمصالحهم او اشغالهم يتقدمون الى ادارات المصالح المختصة . وعلى تلك الادارات ان رأت أسباب السفر كافية ومقنعه ،فانهم يسلمون لهم جوازات السفر طبقا للشكل الذى أقره القانون . ويخضع منح جواز السفر او عدم منحة لرقابة القضاء الادارى.(١)

وقد نصت المادة الاولى من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فى مصر على انه " لايجوز لمن يتمتعون بجنسية الجمهورية العربية المتحدة (جمهورية مصر العربية حاليا) مغادرة اراضى الجمهورية او العودة اليها الا اذا كانوا يحملون جوازات سفر وفقا لهذا القانون ".(٢) .

كما ان مفاد نص المادة (١١) من ذات القانون انه يجوز بقرار من وزير الداخلية لاسباب هامة يقدرها رفض منح جواز

(1)C.E. 23 Aout 1836,Dureau de La Buffardiere.
C.E. 22 Avr.1921.Le loutre,Rec.P.381.Hauriou.
Jurisprudence administrative.11.P.645.
C.E.14 mai 1948 Imbach, D. 1949. 226.note.J.G.

(٢) ويعتبر هذا المستند وثيقه تحقيق شخصية للفرد،بجانب انه تصريح له بالسفر ،وفى فرنسا يعتبر جواز السفر معادلا للبطاقة الشخصية المثبته لهوية الفرد المواطن فى الداخل بعد انتهاء مدته .
للمزيد من التفاصيل راجع.

Jacques Robert: Libertes publiques-precis-Domat 2e edit-paris-1977-P.325.(Lecaractere de piece d'identite est attesté par lefait que la presentation d'un passeport a l'interieur même du territoire françois équi vaut a la production de la cartenationale d'identité...).

بعد اعطائه . وهذا ما أكده القضاء الاداري حيث اعلن ان الترخيص او عدم الترخيص بالسفر الى خارج البلاد هو من الامور المتروكة لتقدير الادارة حسبما تراه/ السفر أو تجديده. كما يجوز له سحب الجواز متفقا مع الصالح العام . فلها ان ترفض الترخيص اذا قام لديها من الاسباب مايبرر ذلك .(١)

وهكذا فثمة قدرا من السلطة التقديرية خولها القانون او لوزير الداخلية فى رفض منح جواز السفر لبعض الافراد، اوتجديده سحبه بعداعطائه اذا ماقامت لديه اسباب هامة تبرر هذا القرار . وان كانت هذه الاسباب الهامة مسألة موضوعية متروكة لتقدير وزير الداخلية تحت رقابة القضاء الادارى . من ذلك حكم المحكمة الادارية العليا الذى تقرر فيه(٢) من حيث ان الثابت من الاوراق أنه بتاريخ ١٩٧٥/٥/٢١ وردت الى وزارة الداخلية برقية من سفارة مصر بدار السلام تفيد ان السيده... حاملة جواز السفر رقم ٣٩٥١٥ - الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٧/١٧ تم طلاقها من زوجها الالمانى . وتطلب السفارة اخطار الجوازات لاتخاذ اللازم لشطب البيان الخاص بزواجها من المذكور من جواز سفرها ،ولمنعها من العودة الى دار السلام - مقر عمل زوجها - لسوء سيرها وسلوكها... وبتاريخ ١٩٧٥/٦/١٥ وردكتاب

(١) المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٦/٦/٣٠ - ١٥٥٥ - س ٢ ق - وفى ١٩٦٦/١١/١٢ - ٤٤٢ - س ١١ ق وفى ١٩٦٩/١٢/١ - ١٩٧٧ س ٦ ق - وفى ١٩٧٨/٢/١١ - ٢٣٠ - س ٢٣ ق .

(٢) المحكمة الادارية العليا - فى ١٩٨٤/٤/١٤ - ١٤٥٣ - س ٢٦ ق .

سفير مصر فى دار السلام رقم ٢٢ ملف ١٢/١ الحاقا لبرقيـــة السفارة المشار اليها بطلب اتخاذ اللازم نحو منع المذكـورة من السفر للخارج مرة اخرى حفاظا على سمعة مصر ،حيث انهـا كانت تزاول مهنة الدعارة فى دار السلام بالرغم من كونهـــا متزوجة من استاذ جامعة الماني ،مما دعا الاخير الى تطليقها بالسفارة لهذه الاسباب يوم ١٩٧٥/٥/٢٢ .

وبتاريخ ١٩٧٥/٦/٢١ ارسلت وزارة الخارجية الـــــى مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية كتابها رقم ١٢٧٠٤ مرفقا به كتاب القنصل العام لمصر فى دار السلام وجاء به أنه تـــم استخراج شهادة طلاق رسمية بموجبها تم الطلاق بين السيد..... الاستاذ بكلية الهندسة بجامعة دار السلام والسيده/......... وقد تم الطلاق بناء على طلب الزوج الذى افاد السفارة بانـــه يرغب فى الانفصال عنها لسوء سلوكها وسمعتها بدار الســـلام دون مراعاة لحرمة الدين او الزواج . واضاف كتاب القنصـــل ان السفارة قد لاحظت فى عدة مناسبات ان المذكورة تقـــوم بأفعال مخلة بالاداب والاخلاق فى المحلات العامة ، واشتكـــى كثير من المصريين والعرب من اساءتها لسمعة المصريـــــن والعرب بمزاولتها الدعارة وترى السفارة اتخاذ الاجـــراءات اللازمة لمنع المذكورة من السفر للخارج حفاظا على سمعـــة الوطن .

ومن حيث انه لما تقدم يبين ان القرار المطعون فيـــه بسحب جواز سفر المطعون ضدها وعدم منحها او تجديد وثائـــق

سفرها ، قد قام على مبررات واسباب كافية لحملة محل الصحة ، ولها اصول ثابتة بالاوراق والملفات ،

واذا كانت المحكمة الادارية العليا قد أقرت ما اتخذه وزير الداخلية من حق حجب جواز السفر عن المواطنه ،بعد ان تبين لها انها تسئ الى سمعة مصر . فانها فى حكم آخر قد ألغت قرار وزارة الداخلية ،حيث ذكرت ان " استندت جهه الادارة فى اصدارها قرارها بسحب جواز سفر المطعون ضده وعدم تجديده ،وبالتالى الحيلولة بينه وبين السفر خارج البلاد إلى اسباب تتمثل فى وجوده ببيروت دون ان تتوافر لديه نفقات العودة الى ارض الوطن مع الاكثار من الانتقال بين دولتى سوريا ولبنان اشتعال الحرب الاهلية بلبنان ولما كانت واقعة تواجد المطعون ضده بالخارج دون ان يكون معه مصاريف العودة لا تحمل بذاتها معنى الاساءة الى الوطن او الاضرار بسمعة البلاد اللهم الا اذا كان مردها الى انحراف فى المسلك او تنكب للنهج القويم او ما الى ذلك ، وهو ما خلت الاوراق من بيانه وهذا بالاضافة الى ان المطعون ضده قام بأداء نفقات عودته الى الدولة ، ثم ان واقعة تردده مابين سوريا ولبنان اثناء اندلاع الحرب الاهلية بلبنان لاتعتبر بذاتها شيئا منكرا وانه أيا ما كان الامر فى تكييف هذه الواقعه ،وايا كان ماتثيره من ريب وظنون فى اعتبار الادارة ، فانه مادام لم يثبت ان للمطعون ضده ادنى صله بأى من الفريقين المتقاتلين او انه اتى فى هذا المجال أفعالا من شأنها ان تسئ الى سمعة وطنه او انه ناصر فريقا على حساب الاخر او غير ذلك مما قد يصمه بسوء القصد او يؤثر من قريب او بعيد فى

موقف الحيدة الذى التزمته جمهورية مصر العربية ،حيـــال مايجرى من مشاحنات بين الاشقاء . وبذلك فما كان هنـــاك موجب لتقييد الحرية الشخصية للمطعون ضده باصدار قـــرار بسحب جواز سفره وعدم تسليمه له ، الامر الذى يستنتج ان يكون هذا القرار غير قائم على سبب يبرره . وبالتالى يقع مخالفـــا للقانون خليقًا بالالغاء.(١)

ومما هو جدير بالذكر ان هناك جهات عديدة يمنحها القانون حق منع المواطنين من السفر بخلاف القضاء والنيابة العامة . مثل المدعى العام الاشتراكى ،ومدير عام مصلحة الهجـــرة والجوازات والجنسية بموجب تفويض وزير الداخلية بالقرار رقم ٧٣٠ لسنة ١٩٧٤ . هذا بالاضافة الى المخابرات العامـــة . بموجـــب القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظـام المخابرات العامة . الذى يمنح لمدير الجهاز حق (وضـــع الافراد على قوائم الممنوعين من السفر او الدخول للبـــلاد استثناء من احكام القوانين الخاصة بذلك ،متى كانت المصلحـة العليا للوطن تتطلب اتخاذ هذا القرار) . وفى نفس المعنـــى نجد المحكمة العليا قد قررت فى طلب التفسير رقم ٢ لسنـة ٢ قضائية (جلسة ١٩٧٦/١١/٢٠)ان سياسة وتوجيهات المخابـــرات العامة فى هذا الشأن ملزمة لجميع وحدات الجهاز الادارى والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية.(٢)

---

(١) المحكمة الادارية العليا فى ١٩٨٢/٢/٢٧ - ٢٥٧ - س ٢٦ ق .
(٢) مجلة المحاماة . عدد مارس وابريل - ١٩٧٧ - ص ١٢ .

الرقابة القضائية

يتبين لنا من العرض السابق ان السلطة التنفيذية فى مباشرتها لاختصاصاتها فى التصريح للافراد بالسفر للخارج او رفضه ،انما تخضع للرقابة القضائية . لان ذلك يتعلق بحق الافراد فى التنقل . فالقرار الادارى من شأنه هنا فرض قيود على الحرية الفردية وقد جرى مجلس الدولة فى فرنسا على ان يخضع تصرف الادارة فى هذا الشأن لرقابة شديدة من جانبه . فلا يسمح للادارة باتخاذ اجراء الا اذا كان ملائما . واوضح مجال لهذا القضاء ،هو استعمال الادارة لسلطاتالبوليس الادارى ،فلا يكفى ان يكون لتدخل الادارة سبب مشروع ،بل يجب ايضا ان تكون الاجراءات التى تتخذها الادارة متناسبة مع الاسباب التى من اجلها تدخلت . فاذا لم يكن الاجراء المتخذ ضروريا لحماية النظام العام بمدلولاته الثلاثه وهى الصحة والسكينة والأمن ،فان مجلس الدولة يحكم بالغائه . (٢)

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسى على ان وزير الداخلية او مدير المقاطعه او البوليس اذا منع اى منهم مواطنا فرنسيا من السفر ،او الاقامة فى اقليم معين ،يكون قد اعتدى بطريقة خطيرة على الحرية،ويعتبر هذا الموظف قد

---

(١) د. سليمان الطماوى ـ النظرية العامة للقرارات الادارية ـ ط ٤ ـ دار الفكر العربى ـ ص ٨٨ .

ارتكب عملا من اعمال التعدى او الغصب (Unvoie de fait) (1).

وقد ساير مجلس الدولة المصرى زميله الفرنسى فى نفس الاتجاه ،وهو ما عبرت عنه محكمة القضاء الادارى بقولها : " انه وان كانت الادارة فى الاصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير اهمية النتائج التى تترتب على الوقائع الثابت قيامها والتى من اجلها تتدخل لاصدار قرارها ،الا انه حيثما تختلط مناسبة العمل بشرعيته ،ومتى كانت هذه الشرعية تتوقف على حسن تقدير الامور تقديرا سليما خصوصا فيما يتصل بالحريات العامة ،وجب ان يكون تدخل الادارة لاسباب جدية تبرره ،فلا يكون العمل الادارى عندئذ مشروعا الااذا كان لازما ، وهو فى ذلك ايضا يخضع لرقابة المحكمة ،فاذا اتضح ان هذه الاسباب لم تكن جدية ،ولم يكن لها من الاهمية الحقيقية مايسوغ التدخل لتقييد الحريات العامة ،كان القرار باطلا (2)

ومنذ انشاء المحكمة الادارية العليا ،اتجهت الى الاخذ بذات النهج ،حيث قررت " انه ولئن كانت الادارة فى

---

(1) محكمة باريس فى ٢٦ نوفمبر ١٩٦٨ قضية Plenel – وللمزيد من التفصيل راجع – كوليار – الحريات العامة – مرجع سابق – ص ٢٢٤.

(2) محكمة القضاء والادارى فى ١٩٥٣/٤/٢٩ – س ٧ – ص ١٠٢٧. وقد اشار اليه استاذنا د.سليمان الطماوى – النظرية العامة للقرارات الادارية – مرجع سابق – ص ٨٩ – ٩٠ .

الاصل ،تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها ؛الا انه حينما تختلط مناسبة العمل الادارى بمشروعيته ،ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الامور خصوصا فيما يتعلق بالحريات العامة ،وجب ان يكون تدخل الادارة لاسباب جدية تبرره ، فالمناط والحالة هذه ،فى مشروعية القرار الذى تتخذة الادارة ، هو ان يكون التصرف لازما لمواجهة حالات معينه من دفع خطر جسيم يهدد الامن والنظام ،باعتبار هذا الاجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر . وللقضاء الادارى حق الرقابة على قيام هذا المسوغ او عدم قيامه ،فاذا ثبتت جدية الاسباب التى تبرر هذا التدخل ،كان القرار بمنجاة من اى طعن . اما اذا اتضح ان الاسباب لم تكن جدية ، ولم يكن فيها من الاهمية الحقيقية مايسوغ التدخل لتقييد الحريات كان القرار باطلا . (١)

ان مفاد ماتقدم ان القضاء الادارى قد اعترف ان القانون قد خول جهة الادارة سلطة تقديرية ،فى الترخيص بالسفر للافراد وذلك من خلال سلطتها فى منح جواز السفر للافراد او حجبها عنهم. وذلك تبعا لما تشير اليه المبررات التى تستند عليها فى قرارها . لذلك ذهب محكمة القضاء الادارى الى ان للمواطن

---

(١) المحكمة الادارية العليا فى – ١٩٥٦/٦/٣٠ – ١٥٥٥ – س ٢ ق، وفى ١٩٥٧/٤/١٣ – س ٢ ق – ص ٨٨٦ .

حق السفر للخارج ،اذا لم يكن يترتب على هذا السفر خطر على امن الدولة وسلامتها . حيث قررت فى هذا الشأن " ان المدعى سبق ان صرح له بالسفر خارج القطر لاعماله التجارية مرتين ، ولاخطر من مغادرته البلاد على امن الدولة وسلامتها . وقد وافقت ادارة الامن العام على التصريح له بتجديد جواز سفره طبقا للبيان الذى ادلى به النائب عن الحكومة ،لهذا فما كان هناك مبرر لتقييد حريته الشخصية والامتناع عن تسليمه جوازه . ومن ثم تكون الدعوى على اساس سليم من القانون متعينا الحكم بطلبات المدعى فيها ".(١)

وفى حكم آخر نجد ان محكمة القضاء الادارى قد رفضت الاخذ بمجرد الشبهات لحرمان المواطن من السفر الى الخارج. اذا كان القرار الصادر بمنع المواطن من السفر ،استند على شبهة انه يعمل على تهريب الذهب الى الخارج . ويتجر بالعملة فى السوق السوداء ،ورغم كثرة اسفاره الى الخارج بغير مبرر معقول . فلا ترقى هذه الشبهات الى درجة الحكم القضائى. ولايمكن ان تكون فى فترة تحقيق تجريه النيابة ولم يتم التصرف فيه حتى يتم منعه من السفر بسبب ذلك ... وانتهت المحكمة الى انه حتى اذا ماصدر حكم قضائى ضده وتم تنفيذه ،فانه ما كان يجوز منعه بعد ذلك من السفر اذا ماطلب ذلك . ومتى كان الامر كذلك ،فان القرار الصادر بسحب جواز السفر ومنعه من السفر الى الخارج ،يكون قد صدر بالمخالفة لاحكام القانون ومن ثم يتعين الغاؤه.(٢)

(١) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٢/١/١٢- طعن ١٤٧٤س ٥ ق - س٦ - ص ٣٠٢.

(٢) محكمة القضاء الادارى - فى ١٩٥٢/٦/٩ -٦٥٧س ٦ق- س - ٧ - ص ١٥١٥.

لقد كانت المحكمة واضحة فى ان حرية الفرد فى التنقل لايجوز المساس بها لمجرد الشبهات ، التى لاترقى الى مرتبـــة حكم قضائى ، وحتى اذا صدر حكم قضائى ضد الشخص وتم تنفيـــذه فهذا فى حد ذاته لايبرر اتخاذ قرار منعه من السفر، مادام لايؤثر على سلامة الدولة وامنها او سمعتها داخليا اوخارجيا فالمنع من السفر حينئذ يتضمن اعتداء على حق دستورى ، ويتضمن عقوبة لم يرد بها نص فى القانون .

عدم جواز ابعاد الوطنيين الى الخــــارج

اذا كان الدستور قد نص على حماية حق التنقل للوطنيين وحريتهم فى الانتقال والاقامة ،فلا يجوز ان يحظر على مصــــرى الاقامة فى جهة ما،او الزامه بالاقامة فى مكان معين الا فى الاحوال المبينه فى القانون . ذلك ان الاصل هو اباحـــــــة الاقامة لكل مصرى فى الجهة التى يرغب فى الاقامه بهـــــا . والتى يجد فيها متسعا لنشاطه ومكانا لاكتساب رزقـــــــــه المشروع . والتساؤل الذى يتبادر الى الذهن هو هل يجـــوز ابعاد مصرى عن ارض الوطن . او منعه من العودة الى اقليــم الدولة . هذا ماسوف نتناوله فى مبحثين مستقلين .

مدى جواز ــ ابعاد الوطنى عن اقليم الدولة

اعتادت الدساتير المصرية منذ دستور ٩٢٢ الى دستـــور ١٩٧١ الحالى[٢]،على ان تنص على انه لايجوز ابعــــــاد اى

---

(١) المادة (٧) من دستور ١٩٢٣ والمادة (٢٨) من دستـــور ١٩٥٦ . والمادة (٣٠) من دستور ١٩٦٤ ، والمادة (٥١)من دستور ١٩٧١ . هذا فى حين اننا نجد ان دستور الجمهورية الجزائرية الصادر فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٧٦ ينص فـــى المادة (٦٩) منه على ان لايسلم احد خارج التـــراب الوطنى الا بناء على قانون تسليم المجرمين وتطبيقـا لاحكامه . فهذا يدل على امكانية تسليم الجزائر يـــن لدولة اخرى لمحاكمتهم طبقا لقانون خاص ينظم ذلك .

مواطن مصرى عن البلاد . ونص هذه الدساتير من الوضوح بحيث لايسمح بتدخل السلطة التنفيذية ولو من باب التنظيم فى هذا المجال ،فلا يجوز تحت اى وصف من الاوصاف طرد مواطن مصرى من البلاد الى خارجها . واى اجراء فى هذا الشأن يعتبر اجراء غير دستورى .

بل ان السلطة التشريعية ايضا لاتستطيع ان تتدخل بالنص على جواز طرد المصرى من اقليم الدولة ولو على سبيل العقوبة لان ذلك يعتبر مخالفا للدستور وبالتالى يطعن عليه بعدم المشروعية الدستورية .

وتطبيقا لذلك استقرت احكام القضاء الادارى على ان لـ: مصرى ،رخصة طبيعية فى الاقامة بالبلاد المصرية ،دون امكـ: ابعاده عنها . فالقاعدة ان الدولة تتحمل رعاياها وتتحمـ: عبء اقامتهم طبقا للمبادئ الدستورية العامة . التى تستمد قوتها من الضمير الانسانى والضمير الدولى .(1)

وهذا ما اكدته محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٩٥٤/٢/١ حيث قررت انه " اذا كان امر ترحيل المدعى الى بلده فى السودان صدر بناء على قانون الاحكام العرفية فانه برفع الاحكام العرفية يزول كل اثر لها ،وتعود للافراد

---

(1) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٣/٥/٢٤ – ١٦٦٥ – س ٥ ق – المجموعة س ٧ – ص ١٢٨٦ .

حرياتهم الشخصية كاملة ،وكل قيد فرض على هذه الحرية يسقط بزوال سنده ، فسلطة الحاكم العسكرى فى تحديد محل اقامة الاشخاص او ترحيلهم الى مقر ولادتهم او توطنهم مستمدة من قانون الاحكام العرفيه رقم ١٥ لسنة ١٩٢٢ ، وقد اعلنت الاحكام العرفيه بمرسوم صدر فى ١٩٤٨/٥/١٣ وفى ظلها صدر امر الحاكم العسكرى بترحيل المدعى الى بلده بالسودان سنة ١٩٤٩ ،ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ برفع الاحكام العرفيه فى جميع انحاء البلاد المصرية فيما عدا محافظتى سيناء والبحر الاحمر مع بقاء العمل ببعض الاوامر العسكرية وذلك لمدة سنة واحدة ،وليس من بين هذه الاوامر التى استبقى العمل بها خلال هذه الفترة الاوامر الصادرة فى شأن تحديد مجال اقامة الاشخاص . ثم صدر القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥١ باستمرار العمل ببعض احكام القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠ لمدة سنة اخرى . ولذلك فانه برفع الاحكام العرفية التى اعلنت فى مايو سنة ١٩٤٨ بزول كل اثر لها وتعود للافراد حرياتهم الشخصية كاملة وكل قيد كان قد فرض على هذه الحرية يسقط بزوال سنده فاذا كان المدعى قد عاد الى مصر فى سبتمبر سنة ١٩٥١ وكانت الاحكام العرفيه قد رفعت وزال كل قيد على حق التنقل كان قد فرضه الحاكم العسكرى استنادا الى قيامها ، فان الامر السابق بتحديد محل اقامة المدعى يكون قد سقط وعادت اليه حرية التنقل كاملة ،خصوصا وان الحكومة قد افصحت بانها عاملت المدعى على اساس انه مواطن لاعلى اساس انه اجنبى ،ولم يتخذ ضده مايتخذ فى شأن الاجانب غير

المرغوب اقامتهم فى البلاد . فطالما لم يصدر امر عسكرى جديد فى ظل الاحكام العرفيه التى اعلنت فى يناير سنة ١٩٥٢ بترحيل المدعى الى بلده بالسودان فان الاجراءات التى اتخذت معه فى مارس سنة ١٩٥٣ بتحديد محل اقامته وترحيله الى بلدة لاتقوم على سند صحيح من القانون متعينا الغاؤها.(١) وفى حكم اخر لها تقرر محكمة القضاء الادارى - انه لما كان المدعى قد ولد فى ٢٢ يولية سنة ١٩١٩ ،اى انه كان قاصرا عندما اعتبر والده داخلا فى الجنسية المصرية فى سنة ١٩٢٩ ،فمن ثم يعتبر داخلا بالتبعيه فى الجنسية المصرية فى سنة ١٩٢٩ طبقا للمادة الخامسة من المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٢٩ التى تقضى بان دخول الجنسية المصرية بمقتضى الاحكام السابقة يشمل الزوجة والاولاد القصر بحكم القانون

ولوصح ما ابدته الحكومة من خطورة المدعى بوصف انه صهيونى على الامن العام ، فان المحكمة مع ذلك لايسعها وقد ثبتت جنسيته المصرية الا ان تلغى قرار الابعاد فهذا مايقتضية الوضع القائم بقانون الجنسية ،وتعديل هذا الوضع بما يتلاءم مع مصلحة البلاد هو من شأن المشرع لا من شأن القضاء (٢)

---

(١)محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/٢/١ - ٧٧٢ - س ٦ ق - س ٨ - ص ٥٦٩ .

(٢)محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٣/٢/١٧ - ١٢٧٠ - س ٥ ق - س ٧ - ص ٤٩٥.

حق المصرى فى العودة الى دولتـــــه

كما قرر الدستور حق المصرى فى الاقامة فى دولته وعدم جواز ابعاده او طرده ،فاننا نجد انه قد حرم ايضا فــــــى المادة ٥١ منه منع المصرى من العودة الى دولته فى اى وقت يشاء ،ولذلك فليس للدولة منع اى مواطن من العودة الــــى دياره متى رغب فى ذلك ولايجوز وضع اى عوائق او عراقيل تحـول دون عودته وذلك ان عودة المواطن الى دولته قد تكون بمحـض ارادته واختياره ،وذلك لظروف صحية او عائلية او لتقويـــــة الروابط الأسرية والاجتماعية إلى غير ذلك من الاسباب .

وقد تكون عودته من الخارج بغير اختياره ، وعلـــــى غير رغبته نتيجة طرده من الدولة المقيم فيها لانتهاء مبررات اقامته وفى هذه الحالة فلا يجوز لسلطات الدولة منعه مـــــن الدخول والعودة إلى أراضى دولته ، سواء بقرار صريح اوبقرار ضمنى عن طريق تراخيها فى الموافقة على العودة أو وضـــــع العراقيل والعقبات التى تحول بينه وبين تمكينه من العـــودة الى اراضى وطنه . فمقتضى عدم الموافقة هو ان يظل الشخـــص فى الدولة التى أبدت رغبتها فى عدم استمرار تواجده باقليمها رغم ارادتها وهو مايمثل اعتداء على سيادة هذه الدولـــــة . لعدم تبعية المواطن لجنسيتها ، كما ان رابطة الجنسيـــــة

(١) د. محمد كمال فهمى اصول القانون الدولى الخاص ص ٧٢ ، ٧٣ .

بين الفرد والدولة هى رابطة قانونية سياسية تفيد اندماج الفرد فى عنصر السكان بوضعه من العناصر المكونه للدولة.[١]

وتلتزم الدولة من جانبها بان تكفل للفرد البقاء فى اقليمها دون خطر الابعاد[٢].

ولذلك فقواعد القانون الدولى العام تلزم الدولة ان تقبل عودة رعاياها اليها ، اذا طردوا أو أبعدوا أو تم ترحيلهم من الدول التى يقيمون بها ، لأن رفض استقبالهم يمثل اعتداء على سياده الدول الاخرى . وهذا ماحرص الدستور المصرى سنة ١٩٧١ على النص عليه فى المادة ٥١ منه لايجوز منع اى مواطن من العوده – الى البلاد وسواء كانت باختيارة او اجبر على ذلك عن طريق العودة او ترحيلة . هل يجوز تسليم الوطنى الى دولة اجنبية فى حالة ارتكابة جريمة جنائية خارج اقليم الدولة .

ان القاعدة العامة هى اقليمية القانون الجنائى ، او ان التشريع الجنائى يحكم كل مايقع على اقليم الدولة من الجرائم ، ايا كانت جنسية مرتكبها او صفته ولاسلطان له على مايقع من الجرائم خارج اقليم الدولة[٣]. مع وجود بعض

---

(١) د. محمد كمال فهمى ـ اصول القانون الدولى الخاص – ١٩٨٥ ص٧١.

(٢) د. محمد كمال فهمى " " " "– ص ٧١ ، ٧٢.

(٣) د. على راشد – دروس القانون الجنائى – نهضة مصر – ١٩٦٠ – ص ٨١ .

استثناءات تتطلبها مصلحة الدولة احيانا ،ورغبة المجتمع الدولى عامة فى التضامن والتعاون للعقاب على طائفة من الجرائم يمتد اثرها فيشمل ضررها هذا المجتمع ولايقتصر على دولة واحدة بعينها ،بحيث يقتضى تشريع كل دولة بعقاب المجرم متى وجد فى اقليمها .(١)

فاذا لاحقت دولة اجنبية مصرى عاد الى البلاد مطالبة بتسليمه ،بدعوى ارتكابه جريمة فوق اقليمها ،ولم تتمكن من محاكمته ،أو قبل تنفيذ العقوبة التى حكم بها عليه ،ورغم ان هذا الامر يحمل فى طياته مكافحة الجريمة والنيل من المجرم وردعه ومكافحة الجريمة ،الا ان المشرع المصرى قد امتنع عن النص على جواز تسليم المواطن المصرى الى دولة اجنبية لمحاكمته . وبالرغم مما يحمله موقف المشرع المصرى من ناحية من طابع الانانية . الا انه من ناحية اخرى ،يحاول ان يسبغ حمايته على رعاياه ،حتى لايتعرضوا للمكائد والنيل منهم من جانب سلطات بعض الدول الاجنبية او رعاياها .

الا ان مقتضيات استتباب الامن واستقراره من ناحية اخرى تتطلب ان تقوم جهات التحقيق الوطنى المختصة بفحص طلب تسليم المجرم ومحاكمته امام السلطات الوطنية المختصة ،وذلك بشرط ان تبلغ الجريمة المرتكبة فى الخارج طبقا للمتشريعات

(١) د. على راشد - مرجع سابق - ص ٨٢ .

الوطنية المصرية , أخذا من الجسامة بان تكون جناية او جنحة وان تكون معاقبا عليها طبقا لقانون الدولة التى ارتكبت فيها .(١)

وعليه فلا يجوز تسليم مصرى الى سلطات دولة اجنبية لمحاكمته ، وذلك لمخالفة ذلك لصريح نص المادة (٥١) من دستور مصر سنة ١٩٧١ . التى تنص على انه "لايجوز ابعاد اى مواطن عن البلاد او منعه من العودة اليها" . لان تسليم المواطن الى دولة اجنبية لمحاكمته ،يحمل فى طياته ابعاده عن الوطن .

وهذا أيضا نفس مانصت عليه المادة السابعة من اتفاقية دول الجامعة العربية سنة ١٩٥٢ من جواز الامتناع عن تسليم الرعية ،على ان تتولى الدولة المطلوب اليها التسليم محاكمته مستعينة بالتحقيقات التى اجرتها الدوله طالبة التسليم .

واذا كان هذا هو الحال فى مصر ، فان الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا ودول اخرى تسلم رعاياها لسلطات الدولة الاجنبية التى تطالب بتسليمهم ،اذا توافرت شروط التسليم (٢)

---

(١) د. على راشد ــ مرجع سابق ــ ص ٩١ ــ ٩٢ .
د. محمود نجيب حسنى ــ مرجع سابق ــ ١٣٨

(٢) د. حامد سلطان ــ د. عائشة راتب ــ د. صلاح الدين عامر . القانون الدولى العام ــ دار النهضة العربية ــ ١٩٨١ ــ ص ٣٠٨ .

ويكون التسليم بناء على حكم قضائى (١) ودراسة مدى توافر اركان الجريمة تبعا لقانون الدولة طالبة التسليم ،وتنفيذ المراسيم تصدر بناء على المعاهدات التى تعقدها بريطانيا مع الدول المختلفة .

اما فى فرنسا فقانون ١ مارس سنة ١٩٢٧ هو الذى يتولى تنظيم اجراءات تسليم المجرمين ،بناء على مرسوم " قرار ادارى " من رئيس الدولة وهذا القرار يخضع لرقابة القضاء الادارى . هذا بالاضافة الى ان محكمة النقض قد فرضت رقابتها على مشورة L'avis غرفة الاتهام ،وهى الجهة التى يشترط القانون استطلاع رايها قبل صدور قرار رئيس الدولة . (٢)

---

(١) د. حامد سلطان - القانون الدولى العام فى وقت السلم دار النهضة العربية - ١٩٦٩- ص ٤٢١ - ٤٢٢ .

(٢) كولبار - مرجع سابق - ص ٣٢٩ . وراجع الحكم الصادر فى ٧ يوليو ١٩٧٨ - فى قضية
نفس المؤلف . ص ٣٤٢.

حق الدولة فى ابعاد الاجانب

يمنح القانون الدولى ،الدولة حق ابعاد الاجانب غير المرغوب فيهم او فى بقائهم ،وذلك لضمان سلامة اقليم الدولة وحماية رعاياها ومجتمعها من كل ماقد يؤدى الى الأضرار بهم، ولها حق اتخاذ التدابير المناسبة فى حدود ماتعارفت عليه الدول . وذلك تبعا لحق السيادة على اقليمها ويرد على هذا الحق ،قيد هام هو عدم اساءة استعمال السلطة ،وان يكون قرار الابعاد يؤيده سبب حقيقى يتصل بالصالح العام وليس بدافع الانتقام او الحقد او نزوة شخصية .

ولذلك استقر الفقه الادارى على ان حق الاجنبى فى الاقامة لمدة معينه لايمس حق الدولة فى ابعادة ولو قبل انتهاء المدة المرخص له بها،[1] وحق الدولة فى ابعاد الاجنبى ،حق مطلق ،بناء على سيادتها ،فى تنظيم دخول الاجانب الى اقليمها والاقامة به . فهى تختص بتحديد الحالات والشروط الواجب توافرها فيمن يرغب فى دخول اقليم الدولة والاقامة به [2] وتخير

(١) د. محمد كمال فهمى – اصول القانون الدولى الخاص – ١٩٨٥ – ص ٢٩٠ .

(٢) د. عز الدين عبدالله – القانون الدولى الخاص – ١٩٨٤ – ص ٥٦٢.

المرغوب فيهم ،وبمدد الاقامة [1] وتعيين الحقوق التى يتمتع بها فيما يجاوز الحد الادنى ، فحق الدولة فى الدفاع عن كيانها وحماية مصالحها العليا يستلزم تخويلها سلطة منع الاجنبى من الدخول الى اقليمها اذا اقتضت ذلك ضرورة سياسية او اجتماعية او اقتصادية . فيجوز لها منع دخوله اذا كان فى وجوده باقليمها خطر على الصحة العامة بسبب قدومه مثلا من دولة تفشى فيها وباء معين وكذلك يجوز للدولة ان تقيد دخول الاجانب الى اقليمها ،اذا كانت مصالحها الاقتصاديه تقتضى حماية الايدى العاملة الوطنية من المنافسة الاجنبية [2] وقد حكمت محكمة القضاء الادارى بأن ".السلطات البريطانية لاتملك فرض اقامة المجندين المسرحين بمصر على الحكومة المصرية ،اذ ان هذا من صميم الاعمال التى تدخل فى سيادة الدولة التى لابد من موافقتها ممثلة فى وزارة الداخلية على اقامة المجند الذى سرح بأراضيها - والرأى فى فقه القانون الدولى ان الدولة اذا سمحت برضائها بناء على اتفاق او معاهدة للقوات المحاربه التابعه لدول اخرى بالنزول فى اراضيها والاقامة بها بمناسبة نشوب الحرب فان اقامة اى فرد من افراد هذه القوات تصبح غير مشروعة اذا انتهت العمليات الحربية ومضت فترة كافية لترحيل هذه القوات ". [3]

(1) محكمة القضاء الادارى ١٩٥٣/٤/٢١ - ١٢٦٩ - س ٦ ق مجموعة س ٧ - ص ٩٥٦.

(2) د. محمد كمال فهمى - مرجع سابق - ص ٢٥٢.

(3) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٣/١/١٢- ٢٦٨ - س ٧ ق مجموعة س ٧ - ص ١٧٩١.

ولقد حددت المادة (١٨) من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ ان جانب ذوى الاقامة الخاصة بانهم :-

١ - الاجانب الذين ولدوا فى الاقليم المصرى قبل تاريخ نشر المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ولم تنقطع اقامتهم فيه حتى تاريخ العمل بهذا القانون .

٢ - الاجانب الذين مضى على اقامتهم فى الاقليم المصرى عشرون سنة سابقة على تاريخ نشر المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ،ولم تنقطع اقامتهم حتى تاريخ العمل بهذا القانون ،وكانوا قد دخلوا الاراضى بطريق مشروع .

٣ - الاجانب الذين مضى على اقامتهم فى الجمهورية العربية المتحدة اكثر من خمس سنوات ، كانت تتجدد بانتظام حتى تاريخ العمل بهذا القانون ،وكانوا قد دخلوا اراضيها بطريق مشروع . وكذلك الاجانب الذين يمضى على اقامتهم اكثر من خمس سنوات ،بالشروط ذاتها اذا كانوا فى الحالتين يقومون باعمال مفيدة للاقتصاد القومى ،او يؤدون خدمات علمية او ثقافية او فنية للبلاد .

وتعين هذه الاعمال والخدمات بقرار من وزير الداخلية .

٤ - العلماء ورجال الادب والفن والصناعة والاقتصاد وغيرهم ممن يؤدون خدمات جليلة للبلاد ،الذين يصدر فى شأنهم قرار من وزير الداخلية .

ويرخص لافراد هذه الفئه فى الاقامة مدة عشر سنوات تتجدد عند الطلب وذلك مالم يكونوا فى احدى الحالات المنصوص عليها فى المادة ٢٦ . وهى تنص على ان يكون فى وجود الاجنبى مايهدد امن الدولة ،وسلامتها فى الداخل او فى الخارج او اقتصادها القومى او الصحة العامة او الاداب - العامة او السكينة العامة ،او ان يكون عالة على الدولة وبعد عرض الامر على اللجنة المنصوص عليها فى المادة (٢٩) وموافقتها .

كما تولت المادة (١٩) ايضاح الاجانب ذوى الاقامة العادية بانهم " الاجانب الذين مضى على اقامتهم فى الاقليم المصرى خمس عشر سنة سابقة على تاريخ نشر المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ولم تنقطع هذه الاقامة حتى تاريخ العمل بهذا القانون ، وكانوا قد دخلوا البلاد بطريق مشروع .

ويرخص لافراد هذه الفئه فى الاقامة مدة خمس سنوات يجوز تجديدها . وينطبق على هذه الفئة ماينطبق على ذوى الاقامة الخاصة .

اما عن الاجانب ذوى الاقامة المؤقتة قد حددتهم المادة (٢٤) من نفس القانون بأنهم الذين لاتتوافر فيهم الشروط السابقة ، ويجوز منح افراد هذه الفئه ترخيصا بالاقامة مدة اقصاها سنة يجوز تجديدها .

ولوزير الداخلية حق ابعاد اى أجنبى من هذه الفئة دون ان يتقيد فى ذلك بقيد معين ودون أن يشترط عرض الامر علــــى اللجنة الادارية المذكوره. (١)

حق الاقامة للاجنبى ليس مطلقا :

اذا ماسمحت الدولة للا جنبى بالدخول الى اقليمهـــــا فانه لايترتب على ذلك نشوء حق دائم للاجنبى فى الاستقــــرار باقليم الدولة ،اذ ان هذا الحق قاصر على الوطنيين . وتحدد الدولة عادة للاجنبى الذى يفد الى اقليمها مدة اقامــــــة معينه ،يتعين عليه مغادرة الاقليم بمجرد انتهائها،مالـــــم تسمح له الدولة بتحديد هذه المدة . ويتمتع الاجنبى خـــلال المدة المصرح له بها ،بالاقامة والتنقل داخل إقليم الدولـة وفقا للشروط التى تحددها الدولة فى هذا الصدد . (٢)

واذا ماصرحت الدولة للاجنبى بالاستقرار والاقامة فـــى اقليمها ،فان حقه ليس مطلقا من كل قيد ، بل يرد عليه قيد اساسى مستمد من حق الدولة فى البقاء والمحافظة على كيانها وسلامتها (٣) فلجهة الادارة فى سبيل الحفاظ على كيان الدولـــة

---

(١) د. محمد كمال فهمى ـ اصول القانون الدولى الخـــاص ـ ١٩٨٥ ـ ص ٢٩٠.

(٢) د. محمد كمال فهمى ـ مرجع سابق ـ ص ٢٧٧.

(٣) د. محمد كمال فهمى ـ مرجع سابق ـ ص ٢٥٧ .

أمنها وطمأنة مواطنيها ، ان تكيف ظروف وملابسات كل شخص
سمح بالاقامة حينا لمدة محددة فقط ،وتجيز تجديدها فى
ن الاحيان ، وترفض فى ظروف اخرى . وذلك يخضع لرقابة
ا ء الادارى ، للتأكد من عدم التعسف فى استعمال السلطة
اساءة استخدامها . وقد حكمت محكمة القضاء الادارى انه
اذا انقطعت صلة المدعية بمصر منذ ان غادرتها للاقامة
مع زوجها فى بلاد اليونان ، زال حقها المقرر بالقيود المعتادة
ولم يعد لها حق التمسك بسابق مولدها فى أرض مصرية ،طالما
انها دخلت البلاد بتأشيرة مؤقتة لظرف خاص ،فما كان لها
ان تعترض على رفض تجديد اقامتها بعد ان حان اجل مغادرتها
المملكة المصرية ،وقد عاملتها الادارة بمنتهى السخاء،
فسمحت لها بالاقامة حتى استنفذت جميع الاغراض . (١)

حق الاقامة للاجنبى يجب ان يكون مشروعا :

يستمد الاجنبى حقه فى الاقامة من نصوص القانون ،فاذا
أخطأت جهة الادارة فى تقدير الاسباب ،ومنحت للاجنبى حق
الاقامة ،فانه لايجوز ان يستفيد الاجنبى من الخطأ الذى
وقعت فيه جهة الادارة ومنحته على اساسه الحق فى الاقامة .
لذلك حكم القضاء الادارى انه اذا كان المدعى قد منح اقامة

---

(١) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٣/١/١٢ - ١٤٨٢ - س ٥ ق -
مجموعة س ٧ - ص ٣٠٢ .

خطأ تأسيسا على بيانات خاطئة لايجوزان يفيدمنها، اذانه يستمد اقامته من القانون وطالما انه وفقا لاحكام القانون لايعتبرمن الاجانب ذوى الاقامة الخاصة او العادية فلا يجوز ان يفيد من خطأ وقع فيه القائمون على تنفيذ ذلك القانون ، والادارة فى تكليفها المدعى بمغادرة البلاد داعت تطبيق القانون ، تطبيقا سليما ،فلا جناح عليها فى ذلك ولا غبار على تصرفها.[1]

وفى حكم آخر يؤكد القضاء الادارى ان اقامة الاجنبى خلسة بطريق الخفاء وبغير ترخيص قانونى صحيح صادر من السلطات المختصة ،فانها تكون غير مشروعة وبالتالى لايجوز ترتيب اى اثر قانونى عليها.[2] ولذلك فان دخول اقليم الدولة بطريق غير مشروع والاقامة بها بلا ترخيص ،او حصوله على ترخيص نتيجة لغش صادر منه ،فان الغاء اقامته صحيح.[3] ولوزير الداخلية ان يأمر بحجز من يرى ابعاده مؤقتا حتى تتم اجراءات الابعاد ،فاذا تعذر قرار الابعاد وتعذر تنفيذه، كان لوزير الداخلية ان يفرض على الاجنبى الاقامة ،فى مكان معين يخضع فيه لرقابة الشرطة ،حتى يتيسر تنفيذ القرار، ولايسمح لاى اجنبى سبق ابعاده من الاراضى المصرية بالعودة اليها الا باذن من وزير الداخلية[4].

---

(1) مجموعة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/١/٢١ــ٧٦ــس٧ق ــ مجموعة س ٨ ــ ص ٥٠١ .

(2) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٢/٥/١٢ ــ ١٠٩١ ــ ٦٣ ق ــ مجموعة س ٧ ــ ص ٦٥٨ ١٩٥٣/٦/٢٤ ــ ٢٦٨ ــ س ٧ق ــ مجموعة س ٧ ــ ص ١٧٩١ .

(3) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٣/٢/٣٠ ــ ٥٤٨ ــ س ٦ ق ــ مجموعة س ٧ ــ ص ٧١٥ ــ وحكمها فى ١٩٥٣/٢/٣٠ ــ ١٧٥٦ ــ س ٦ ق ــ مجموعة س ٧ ــ ص ٧٩٧ .

(4) د. محمدكمال فهمى ــ مرجع سابق ــ ص ٢٩٠ .

وهذا ما أكده القضاء الادارى حيث حكم أنه " اذا كانت الادارة قد اتجهت نحو ابعاد فرد على اعتبار انه اجنبى وليست له اقامة شرعية فى مصر ،وخاطبت القنصلية اليونانية ظنا منها انه من اليونان ،لمنحه جواز سفر يونانى ،وحجزته الحكومة خلال ذلك على ذمة ابعاده ،وبعد ان نفت القنصلية اليونانية انتمائه اليها أخلت سبيله حتى يتم تعيين الجهة التى يرحل اليها ،فانها لاتكون قد حجزته على ذمة ابعاده الا بالقدر اللازم الذى تستلزمه الاجراءات فى مثل هذه الظروف ". (١)

ولذلك فانه لايجوز القبض على الاجنبى او احتجاز عند رفض طلب مد مدة اقامته ،الا اذا ثبت للادارة امتناع أو سوء نيته . (٢)

ويباشر القضاء الادارى رقابته على قرار الابعاد، اذا كان مبنى الطعن فى القرار مخالفة القانون او اساءة استعمال السلطة . ومن الامثلة على مخالفة القرار للقانون ان يدعى الطاعن انه من ذوى الاقامة الخاصة او العادية وان اللجنة الادارية لم يعرض عليها أمر الابعاد او ان يدعى

---

(١) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٤٧/١٢/٨ – س١ ق – مجموعة س ٢ – ص ١٣٠ ،وحكمها فى ١٩٥٣/١١/٨ – ٧٠٦ – س ٦ ق – مجموعة س ٨ – ص ٧ .

(٢) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥١/١٢/٢٥ – ٢٢١ – س ٢ ق – مجموعة س ٦ – ص ٢١٠ .

المبعد انه يتمتع بالجنسية المصرية ،فاذا ثبتت صحة هذا الادعاء وجب الغاء القرار ،لانه لايجوز ابعاد المصرى عن الاراضى المصرية .[1]

كما يراقب القضاء الادارى الغرض الذى تسعى الادارة الى تحقيقه والذى يتعين على جهة الادارة بلوغه فى ابعاد الاجانب ذوى الاقامة الخاصة او العادية الا وهو تحقيق الصالح العام والمحافظة على الكيان السياسى او الاقتصادى اوالاجتماعى للدولة ، فاذا تنكبت الادارة الطريق وخرجت عن تحقيق هذا الغرض ،كان قرارها مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة .

هذا بالاضافة الى ما للقضاء الادارى من سلطة التأكد من مشروعية الوجود المادى الجدى للوقائع المادية او الحالة القانونية ،بما قد يشكلان من جسامة او خطورة ،على ان يكون ذلك ثابت فى اصل الاوراق ،مما ادى الى تدخل رجل الادارةواتخاذ قراره .[2]وهذا نفس ماقررته محكمة القضاء الادارى فيما ذهبت اليه من انه " اذا ما اشتملت الاوراق ،على بيان الاسباب الباعثة على أصدار قرار الابعاد ،فان هذه الاسباب تخضع لرقابة المحكمة ،واذا تبين ان الاسباب التى بنى عليها الابعاد غيرصحيحه،ولا تتفق مع الواقعفان القرار يكون مستوجب الالغاء .[3]

---

(١) د. محمد كمال فهمى – مرجع سابق – ص ٤٩٠.

(٢) (2) C.E.22Janv.1950. Dame Ropnack-Recueil des Arrets du Conseil d'Etat-P.50.
C.E.24 8ct.1952.Eckert-Recueil des Arrets duc-nseild 'Etat p.312. C.E.26Nov.1954.Van Peborgh-Dalloz.1955-P.89.

(٣) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/٣/٢١ – ٨١٣ – س ٥ ق مجموعة س ٨ – ص ١٠٢٠ .

حق التنقل في الشريعة الاسلامية

ضمنت الشريعة الاسلامية للانسان ،حق التنقل من مكان الى آخر بحرية تامة ،داخل الدولة او السفر الى خارجها دون عوائق تمنعه من مباشرة هذا الحق الا اذا تعارض ذلك مع المصلحة العامة .

ويستفاد حق التنقل من مجمل الاحكام الشرعية المتعلقة بهذا الموضوع ، وهو امر طبيعي ملازم لحق الحياة . قال تعالى: " ولقد كرمنا بنى آدم وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير من خلقنا تفضيلا.[1] فقد شرف الله الانسان وكرمه في خلقه على أحسن الهيئات وأكملها . ويسر له سبل التنقل في البر والبحر ،وسخر له الدواب من الانعام والخيل والبغال يركبها في البر ويتنقل بها من مكان الى آخر وفي البحر السفن والنواميس وجعلها متفقه مع طبيعة الحياة الانسانية . وبهذا التوافق قامت الحياه الانسانية .[2]

---

(١) سورة الاسراء - آية - (٧٠) .

(٢) اسماعيل بن كثير القرشي الدمشقي - تفسير القرآن العظيم - المكتبة التوفيقية - ج ٣ - ص ١٥ .

للتنقل عدة اهداف نستعرض بعضها فيما يلى :-

• التنقل للتجارة

اقر الاسلام للافراد حق التنقل مطلقا ،فقد سمح بالسفر والانتقال من مكان الى آخر للتجارة والكسب الزائد عن الحاجة والقوت . قال تعالى :" ليس عليكم جناح أن تبتغوا فضلا من ربكم ".(١) وعن ابن عباس - (رضى الله عنهما) قال: (كانت عكاظ ومجنه وذو المجاز أسواق الجاهلية ،فلما جاء الاسلام كره المسلمون وتأثموا أن يتجروا فى مواسم الحج . فسألوا رسول الله صلى الله عليه وسلم - عن ذلك فنزلت الآية المذكورة.(٢) وقال سبحانه وتعالى : " فاذا قضيت الصلاة فانتشروا فى الارض وابتغوا من فضل الله ".(٣) أى اذا فرغ من الصلاة لما حجر عليهم فى التصرف بعد النداء وامرهم بالاجتماع أذن لهم بعد الفراغ فى الانتشار فى الارض والابتغاء من فضل الله بما قال سبحانه وتعالى : " هو الذى جعل لكم الارض ذلولا فامشوا فى مناكبها وكلوا من رزقه واليه النشور ".(٤) فقد ذكر الله نعمته على خلقه فى تسخيره لهم الارض وتذليله اياها لهم بأن جعلها قاره ساكنه لاتميد ولاتضطرب بما جعل

---

(١) سيد قطب فى ظلال القرآن - تفسير الايه (٧٠) من سورة سبا ، وسورة البقرة - آية (١٩٨).

(٢) بن كثير - تفسير القرآن العظيم- مرجع سابق - جا - ص٢٣٩. ابوبكر محمد بن عبدالله - المعروف بابن العربى - احكام القرآن - الطبعه الاولى - مطبعه السعاده - ج ١ ص ٥٧.

(٣) سورة الجمعة - آية - (١٠).

(٤) سورة الملك - اية (١٥).

فيها من الجبال وانبع فيها من العيون وسلك فيها من السبل وهيأ فيها من المنافع ومواضع الزروع والثمار، وقال لهم سافروا حيث شئتم من اقطارها وترددوا فى اقاليمها وأرجائها فى انواع المكاسب والتجارات واعلموا ان سعيكم لايجدى عليكم شيئا الا أن ييسره الله لكم.(١)

وهكذا فالاسلام أباح التنقل والسفر فى طلب الرزق والتجارة . فقد كان العرب قوما اصحاب تجارة يتنقلون فى سبيلها من الشام شمالا الى اليمن جنوبا لممارسة هذه التجارة ويعودون الى مكه . وقد جاء ذكر رحلات التجارة هذه فى القرآن الكريم فى قوله تعالى : " لايلاف قريش ايلافهم، رحلة الشتاء والصيف ،فليعبدوا رب هذا البيت ، الذى اطعمهم من جوع وأمنهم من خوف ".(٢)

وتأكيدا لحسن استعمال حق الانتقال ،وتيسيرا للناس فى مباشرة تجارتهم وسهولة قضاء مصالحهم ،يقول – صلى الله عليه وسلم : " اياكم والجلوس فى الطرقات ،قالوا: يارسول الله هى مجالسنا مالنا منها بد. قال : فان كان ذلك فأعطوا الطريق حقها . قالوا وما حقها؟ قال: غض البصر وكف الأذى ورد السلام والامر بالمعروف والنهى عن المنكر.(٣)

---

(١) ابن كثير – مرجع سابق – ج ٤ – ص ٢٩٧.

(٢) سورة قريش ايه – (١ – ٤).

(٣) ابو عبد الله محمد بن اسماعيل البخارى – صحيح البخارى – دار الشعب – القاهرة ١٩٦٨ – كتاب الاستئذان – باب ٢ .

وهكذا فالرسول – صلى الله عليه وسلم – رعاية للحرمات ينصح الناس بعدم اعاقة طرق المرور لمنع ازدحام الناس وحتى يتمتعوا بحقهم فى الانتقال بسهولة ويسر . وعندما ذكر الناس انهم اعتادوا على الجلوس فى الطرقات ، اذن لهم عليه الصلاة والسلام – بالجلوس بشرط عدم ايذاءهم او اضرارهم للغير ،سواء كان هذا الضرر ماديا او معنويا .

وهذا امير المؤمنين عمر بن الخطاب (رضى الله عنه) وقد مر فى سوق المدينة فرأى أباسا بن سلمة معترضا فى طريق ضيق ،فخفقه بالدرة وقال له : " امط عن الطريق يا ابن سلمة ! " ثم دار الحول ولقيه فى السوق . فسأله : أودت الحج هذا العام ؟ .. قال : نعم يا أمير المؤمنين ،فأخذ بيده حتى دخل البيت وأعطاه ستمائة درهم . وقال له ،يا ابن سلمة ! استعن بهذه ،واعلم انها من الخفقة التى خفقتك بها عام اول !.. قال أباس : يا أمير المؤمنين ماذكرتها حتى ذكر تنيها – فأجابه عمر : انا والله مانسيتها.(١)

وقد عوض عمر الرجل من ماله ،كما يؤخذ من قولة ابن سلمة ، انه ذهب به الى بيته.(٢)

وهذا يوضح لنا تقدير عمر لحق الافراد فى التنقل، وضرورة ان تيسر لهم الدولة هذا الحق وتحميه . حتى يتمكن

---

(١) عباس محمود العقاد – عبقرية عمر – منشورات المكتبة العصرية – صيدا – بيروت – ص ١٢٨؛

(٢) العقاد – عبقرية عمر – مرجع سابق – ص ٢٨

الافراد من مباشرته فى سهولة ويسر ،فلهم جميعا حق مشترك فى الطريق العام ،لايعوقه أحد منهم بفعله .

وعلى نفس الطريق واتباعا لنفس المنهج نجد الخليفة عمر بن عبد العزيز يذكر " دعوا الناس تتجر بأموالها فى البر والبحر ولاتحولوا بين عباد الله ومعايشهم". (١)

وتأسيسا على ذلك فان من اعمال الحسبة ،كما يقول ابن الاخوة : " اما الطرقات الضيقة فلا يجوز لأحد من السوقة الجلوس فيها ،ولا اخراج مايعوق المرور الى الممر الاعلى لانه عدوان وتضييق على المارة ... وكذا كل أذية واضرار على السالكين ... وانحباس المجتازين منكر - يجب المنع منه الا بقدر حاجة النزول والركوب ". (٢)

حق الهجرة

دعا الاسلام الى الهجرة من ارض الكفر والانتقال من المكان الذى يظلم فيه الناس ولايستطيعون فيه دفع الظلم عن

---

(١) خالد محمد خالد - عمر بن عبد العزيز - مكتبة الانجلو - القاهرة - ١٩٦٩ ص ٢٠٩.

(٢) محمد بن محمد القرشى ،المعروف بابن الاخوة : - معالم القربة فى احكام الحسبة - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ١٩٧٦ ص ١٢٥ - ١٢٦.

انفسهم . فقال سبحانه وتعالى : " ان الذين توفاهم الملائكة ظالمي انفسهم ،قال : فيم كنتم ؟ قالوا : كنا مستضعفين في الارض . قالوا ألم تكن ارض الله واسعة فتهاجروا فيها . فأولئك مأواهم جهنم وساءت مصيرا" (١). وسبب نزول هذه الاية ان قوم من اهل مكة اسلموا وكانوا يستخفون بالاسلام فأخرجهم المشركون يوم بدر معهم فأصيب بعضهم ،قال المسلمون كان اصحابنا مسلمين واكرهوا فاستغفروا لهم . فنزلت الاية عامة في كل من اقام بين ظهراني المشركين وهو قادر على الهجرة وليس متمكنا من اقامة الدين . فهو ظالم لنفسه مرتكب حراما بالاجماع بترك الهجرة .(٢)

وبذلك يكون سبحانه وتعالى قد حث المسلمين على الانتقال من المكان الذي يشعرون فيه بالخوف والضعف الى المكان الذي يشعرون فيه بالامن والطمأنينه . وفي هذا الشأن قال الماوردي " فان صار له بها أهل وعشيرة وامكنه اظهار دينه ،لم يجز له ان يهاجر ،لأن المكان الذي هو فيه قد صار دار اسلام" (٣).

هذا ان كان مستضعفا ومضطهدا في الدين واستطاع الهجرة . اما اذا كان مستضعفا وعاجزا عن الهجرة ،عندئذ

---

(١) سورة النساء - آيه - ٩٧.

(٢) ابن كثير - تفسير القرآن العظيم - ج ١ - ص ٥٤٢.

(٣) النووي - شرح الاربعين النووية - ص ١٢ .

تمتد اليه حماية الدولة الاسلامية .[1] تطبيقا لقوله تعالى: فلا تتخذوا منهم أولياء حتى يهاجروا فى سبيل الله ".[2] وقوله سبحانه " ان الذين آمنوا وهاجروا وجاهدوا بأموالهم وانفسهم فى سبيل الله ، والذين آووا ونصروا ، أولئك بعضهم أولياء بعض ، والذين آمنوا ولم يهاجروا مالكم من ولايتهم من شىء حتى يهاجروا ، وان استنصروكم فى الدين فعليكم النصر الا على قوم بينكم وبينهم ميثاق والله بما تعملون بصير ".[3]

ويوصى عمر بن الخطاب العرب المسلمين بعد الفتوحات الاسلامية بالسفر الى خارج الجزيرة العربية ومشجعا لهم على الانتقال ، فقال : " ان الحجاز ليس لكم بدار الا على النجعة اى طلب الكلاء فى مواضعه . " سيروا فى الارض التى وعدكم الله فى الكتاب ان يورثكموها " .[4]

---

(1) د. محمد سليم محمد غزوى – الحريات العامة فى الاسلام – مؤسسة شباب الجامعة – اسكندرية – ص ٣٦ .

(2) سورة النساء – آية – ٨٩ .

(3) سورة الانفال – آية – ٧٢ ، ٧٤ .

(4) محمد يوسف الكاندهلوى – حياة الصحابة – ج ١ – ص ٤٥ .

حق التنقل طلب للعلـــم :

حث الرسول ـ صلى الله عليه وسلم ـ على الانتقـــــال والسفر فى طلب العلم ،وأمر بالحرص على طلبه فقال ـ صلى اللــه عليه وسلم ـ " اطلبوا العلم ولو فى الصين ، فان طلـــــب العلم فريضة على كل مسلم ،ان الملائكة تضع أجنحتها لطالــــب العلم رضى بما يصنع ". (١)

وحرية التنقل واجبة فى سبيل الحج الى بيت اللــــــه الحرام للقادر عليه ،قال سبحانه وتعالى :ـ " واذن فـــــى الناس بالحج يأتوك رجالا ،وعلى كل ضامر يأتين من كل فـــــج عميق ليشهدوا منافع لهم ،ويذكروا الله فى ايام معلومات". (٢)

قيود ترد على حق التنقل :

ان حق التنقل ليس مطلقا ،لكن من الممكن لولى الامــــر ان يضع عليه بعض القيود ، فيحدد اقامة شخص او اشخاص معينين فى مكان معين او يخرجه من مكان معين . اما تحقيقا لمصلحة عامة،واما دفعالمفسدة ،واما مقابل عقوبة .

(١) ابن ماجة ـ سنن ابن ماجه ـ تحقيق محمد فؤاد عبدالباقى مطبعة الحلبى ـ القاهرة ـ ١٣٧٣هـ ـ المقدمه ـ البـــاب الثانى والعشرون .
الغزالى ـ احياء علوم الدين ـ باب العلم ـ ص ١٥.
د.عبد الحكيم حسن العيلى ـ الحريات العامة فى الفكـــر والنظام السياسى فى الاسلام ـ دار الفكر العربى ـ ص ٢٧٦.

(٢) سورة الحج ـ آيه ـ (٢٧ ، ٢٨).

(ا) تقييد السفر تطبيقا لمصلحة

أوصى رسول الله – صلى الله عليه وسلم– في وقت مبكر جدا في سبيل الحفاظ على الصحة العامة وحياة المسلمين من الدخول في ارض بها طاعون ، كما منع الخروج من ارض وقع بها . فقال – صلى الله عليه وسلم – (اذا سمعتم بالطاعون بأرض فلا تدخلوها ، واذا وقع بأرض وانتم بها فلا تخرجوا منها) .(١) فالدخول الى بلد فيه الطاعون القاء بالنفس الى التهلكة . والخروج منه وفيه الطاعون نقل للعدوى ونشر للوباء واضرار بالناس .(٢)

أما عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) فانه لما انتشر (طاعون عمواس) في بلاد الشام ، وأدى الى وفاة كثير من الافراد ، فانه قد منع الناس من السفر الى بلاد الشام ، في اثناء انتشار هذا الوباء ، بالاضافة الى أنه رجع (رضي الله عنه) بمن معه من المسلمين من الطريق وترك السفر الى بلاد الشام ورجع الناس ، تنفيذا لحديث الرسول – صلى الله عليه وسلم –

---

(١) البخاري – صحيح البخاري – طبعة الشعب – جـ ٧ – ص ١٦٨ صحيح مسلم – باب النهي عن الجلوس في الطرقات واعطاء الطريق حقه – جـ ٢ ص ٢٥٢ .

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي – فن الحكم في الاسلام – المكتب المصري الحديث – ١٩٨١ ص ٤٨٧ .

وبعد ان استشار كبار الصحابة الذين كانون معه . وقد تعجب أبو عبيدة قائلا له : (أفرارا من قدر الله ،قال عمـــر: نعم فرارا من قدر الله الى قدر الله ... وبينما هم كذلـــك حضر عبد الرحمن بن عوف وذكر لهم حديث رسول الله - صلـــى الله عليه وسلم - السابق ذكره. [1]

لقد غلب الفاروق عمر - رضى الله عنه - هنا المصلحة العامة ومنع السفر والترحال حتى يضمن سلامة الصحة العامة للافراد . ولحصر الوباء فى مكان محدد حتى يمكن مقاومتـــه والقضاء عليه .

ورغم ان مزاولة الشعائر الدينية هى حق اصيل فـــى الاسلام للمسلم . فقد رأى عمر بن الخطاب امرأة مسلمة مجذومة تطوف بالبيت الحرام ،فقال لها : يا أمة الله لو جلست فـــى بيتك لاتؤذين الناس ؟ وذلك حماية للمسلمين الذين يطوفـون بالبيت من العدوى . وقد التزمت المرأة وجلست فى بيتها ولـم تخرج . وبعد وفاة عمر بن الخطاب . قيل لهذه المرأة :اخرجى ، فان الذى نهاك عن الطواف قدمات !. لكنها أجابت : واللـــه ماكنت لأطيعه حيا وأعصيه ميتا. لقد اقتنعت المرأة بنبـــل هدفه وصدق غاياته وشدة حرصه على مصلحة المسلمين . فرفضـــت أن تعصى أمره حتى بعد وفاته. [2]

---

(1) أبو جعفر محمد بن جرير الطبرى - تاريخ الرسل والملـــوك - دار المعارف - ١٩٧٧ - ج ٤ - ص ٥٧ - ٥٨.

(2) د. مصطفى ابو زيد فهمى - فن الحكم فى الاسلام - المكتـــب المصرى الحديث - ١٩٨١ - ص ٤٨٧ .

فتقييد حق التنقل له مايبرره . واذا لم يصادر هذا الحق ويمنع صاحبه من مزاولته فسوف يترك الضرر الفادح بمصلحة المجتمع ذاته .

وفي سبيل المصلحة العامة أيضا نجد ان امير المؤمنين عمر بن الخطاب منع كبار الصحابة من المهاجرين والانصار من الخروج والسفر من المدينة الا باذن مسبق منه ، فقد الزمهم بالاقامة معه في المدينة كعصرهم وقيد حقهم في التنقل والترحال حتى يستشيرهم فيما يجد من امور [1]. وذلك حرصا على المصلحة العامة للمسلمين والتي تتحقق بوجود مثل هؤلاء الصحابة في المدينة ومشورتهم لعمر (رضي الله عنه) في نظر مصالح المسلمين ، مما تسبب في قلة الخلاف وتيسير الاجماع والقضاء على كثير من اوجه الخلاف [2] وكان يقول معللا ذلك ان اخوف ما اخاف على هذه الامة انتشاركم في البلاد . فان الرجل كان يستأذنه في الغزو وهو ممن حجر في المدينة من المهاجرين ولم يكن يفعل ذلك بغيرهم من اهل مكة بل ببعضهم ، فيقول

---

(1) د. محمد حسين هيكل ـ الفاروق عمر ـ طبعة مطبعة مصر ـ ١٣٦٤ هـ ـ ص ٢٠٩ .

د. سليمان الطماوي ـ عمر بن الخطاب ـ دار الفكر العربي ص ١١٤ .

(2) وقد روى الطبري عن الشعبي ان مما زاد الدين صيانة والفقه صراحة زمن عمر انه كان منع المهاجرين وكبار الصحابة الخروج والانتشار في الاقطار التي فتحت ، فما كان يسمح لهم من مفارقة المدينة الا برخصة منه مؤقته بضرورة . فكانوا اهل شوراه وبسبب ذلك قل الخلاف وتيسر الاجماع في كثير من المسائل .

كان ذلك فى غزوات مع النبى ما يبلغك وخير لك من الغـــــزو اليوم ان لاترى الدنيا وتراك .(١)

وهكذا فقد منع عمر كبار الصحابة من التجول خــــارج المدينه ، وايضا حتى لا "يستطيلوا على الناس" فكان هــذا الفهم الواعى من عمر رضى الله عنه وهو يسوس هؤلاء البشــر من الناس رعاية للناس حتى لايفتنوا بهؤلاء القادة انفسهــم وهم رموز الناس وعناوين العهد ،ويعتبر هذا القيد مما يطلق عليه قيود الثقة العامة فى الدولة.(٢)

ولقد كان هذا القيد خاص بفئة معينه من الناس ولفترة موقته ولايشمل كل الافراد . وبمجرد زوال الظروف التــــى استدعت فرض هذا القيد ،الغى وعادت الامور الى وضعها الطبيعى فالضرورة تقدر بقدرها .

---

(١) الشيخ محمد ابو زهره ـ تنظيم الاسلام والمجتمع ـ دار الفكر العربى ـ ١٩٦٥ ـ ص ١٨٨ .

(٢) محمد يوسف الكاندهلوى ـ حياة الصحابة ـ ج ٢ ـ ص ٤٠،٤١ . (وكان عمر يقول فى خروج معاذ الى الشام ،لقد أخل خروجه بالمدينة واهلها بالفقة وماكان يفقههم به ولقد كنت كلمت ابا بكر رحمة الله ان يحبسه لحاجة الناس اليه فأبـــى على وقال رجل اراد وجها يريد الشهادة فلا أحبســـه ، فقلت والله ان الرجل ليرزق الشهادة وهو على فراشه وفى بيته عظيم الغنى عن مصره ، محمد يوسف الكاندهلوى ـ حياة الصحابة ـ جـ ١ ـ ص ٥٥١ .

(ج) دفع المفسدة

ان الاسلام حريص على المحافظة على الاداب العامة والخلق الرفيع والعفة . وسد كل باب يمكن ان يؤدي الى الاخلال بذلك ، من ذلك ما روى أنه أثناء مرور عمر بن الخطاب — رضى الله عنه — ذات ليلة سمع امرأة تتغنى بأبيات تقول فيها :

هل من سبيل الى خمر فأشربها   أم من سبيل الى نصر بن حجاج

فدعا أمير المؤمنين بنصر بن حجاج ، فوجده شابا حسنا ، فحلق راسه فعاد احسن مما كان ، فقال لاتساكنني في بلدة تتمناك النساء بها ، وأخرجه الى البصرة ، واراد نصر ان يعود الى المدينة فابى امير المؤمنين عليه ذلك .(١)

كما يروى عن عمر (رضى الله عنه) ، أنه سمع نسوة في المدينة يقلن ذات ليلة وهو يعس يتفقد احوال الرعية : اى اهل المدينة اصبح ؟ قالت امرأة منهن ، أبو ذئب فلما جيء به

---

(١) السرخسي — المبسوط — ج ٩ — ص ٤٥ .
ابن الهمام — شرح فتح القدير — ج ٤ — ص ١٢٦ .
ابن تيميه — السياسة الشرعية في اصلاح الراعي والرعية ص ٧٦.
ابن تيميه — الحسبة ومسئولية الحكومة الاسلامية ص ٥١ .
القاضي ابي يعلى محمد بن الحسين — الاحكام السلطانية ص ٢٨٤ .

فرآه من اجمل الناس . قال له أنت والله تذهبن وكررها مرتين او ثلاثة . ثم قال : والذى نفسى بيده لاتكون بأرض انا بها قال أبو ذئب فان كنت لابد من مسيرى فسيرنى حيث سيرت ابن عمى ، (يريد نصر بن حجاج) . فأمر له عمر بما يصلحه وسيره الى البصرة .[1] حقيقة ان عمر بن الخطاب قد أخرجهما من المدينة الى البصرة ، يقيمان فيها ويشتغلان بالتجارة ، فيصرفان من نساء المدينة ويصرفن عنهما ، وهو بهذا قد حرمهما حقهما فى التنقل والترحال والاقامة مع ذويهما مع عدم ارتكابهما جرما يستوجب هذا الحرمان . وكما يقول السرخسى فعل عمر ذلك بطريق المصلحة لابطريق الحد والعقاب ، ذلك أن الجمال فى حد ذاته لايوجب النفى ولكن فعل ذلك لمصلحة .[2]

وينبغى ان نضع فى الاعتبار ان عهد عمر بن الخطاب هو زمن الفتوحات الاسلامية وان عدد كبير من شباب المسلمين يشترك فى الحروب الدائرة ضد أعداء الدولة الاسلامية ويدافعون

---

(1) أبى الفرج عبد الرحمن بن على بن محمد بن الجوزى – سيرة عمر بن الخطاب – تحقيق طاهر النعسان الحموى – واحمد قدرى كيلانى – ص ٧٤ .
د. محمد حسين هيكل – الفاروق عمر – جـ ٢ – ص ٢٩٩ .
المستشار عبد الحليم الجندى – مالك بن أنس – امام دارالهجرة .
د. عبد المنعم عايدى ابو العينين – عمر بن الخطاب وفقهه ١٩٧٩ .

(2) السرخسى – المبسوط – جـ ٩ – ص ٤٥ .

عنها وقد تركوا النساء بغير ازواجهن الى ساحات القتال المختلفة . وبفطنة عمر بن الخطاب وزكاءه المفرط ،خشى على نساء المسلمين من الفتنة والفساد والانحراف ،لذلك اتقاء لافتتان النساء ودفعا لمضرة قد تحدث نتيجة وجود شاب وسيم بالمدينة قدر ان خروجه منها فيه مصلحة للمجتمع ان الجمال فى ذاته لايوجب النفى ،لكنه الحذر والتحوط من عمر - رضى الله عنه - هو الذى دفعه الى تقديم المصلحة العامة ،وليس أدل وابلغ على ذلك من الحوار الذى دار بين أمير المؤمنين رضى الله عنه - وبين نصر بن حجاج حيث قال له :

وماذنبى يا أمير المؤمنين ،قال لاذنب لك، وانما الذنب لى أطهر المدينة منك .

وفراسة أمير المؤمنين وزكاءه وحنكته تظهر واضحة جلية فى اختيار المكان الذى تم فيه تحديد اقامة نصر بن حجاج وابن عمه فى البصرة ،حيث كانت فى هذه الفترة تمتلىء بزهرة شباب المسلمين المشتركين فى الدفاع عن الدولة الاسلامية ،ضد الاخطار الخارجية التى كانت تتهددهم من دولة الفرس المتاخمة لهم . ولايشكل وجود نصر بن حجاج وابن عمه خطورة اجتماعية فى البصرة ، ولايثير الانتباه ،وذلك لانها مليئة بمن هو فى مثل شبابهم ويتفوق عليهم بالرجوله واتقان فنون الحرب والفروسية والقتال وهو ما يتفاخر به العرب .

لذلك كان استعمال عمر بن الخطاب ـ رضى الله عنـه ـ للسلطة التقديرية المخولة له بصفته رئيسا للدولة فى سبيل الحفاظ على الأمن العام والسكينة والاداب العامة ،وتحديده اقامة المذكورين داخل مدينة البصرة . وبعيدا عن مجتمع المدينة عاصمة الدولة الاسلامية ،لما تتمتع به من قدسية دينية ، وذلك كما سبق ان ذكرنا ـ لقلة عدد الشباب الموجودين بها ، ولو لم يكن زمن الحرب مالجأ امير المومنين الى استخدام سلطته فى هذا الشأن .[1] وعندما شعر امير المؤمنين (عثمان بن عفان) ـ رضى الله عنه ـ بخطورة آراء ابى ذر فى الاموال التى فى ايدى المسلمين ،ودعوته الناس الى عدم اكتناز الذهب والفضه . ورأيه فيما كان يقوم به ولاة الامر من الظهور بأبهة الملك والسلطان هو من البدع.[2] وما يترتب على ذلك

(١) يقول عباس محمود العقاد فى كتابة " عبقرية عمر " ص ٥٧١.
" وفى القضية جور على نصر بن حجاج لاجدال فيه،ولكن فى سبيل مصلحة اكبر وابقى ،او فى سبيل مصلحة يرعاها " الحاكم العسكرى " فى ازمنة كزمان عمر ويقضى فيها بما هو اعجب من اقضاء نصر بن حجاج . يرعاها احيانا بمنع الاقامة بمكان ،ومنع المرور من طريق ،وتحريم تجارة لاجرام فيها ، ومراقبة انسان يخشى ان يقود الى جريمة وتقييد السهر بعد موعد من الليل .

(٢) الشيخ محمد ابو زهره ـ الجريمة ـ دار الفكر العربى ص ١٦٥ .

من انتقاده ومعارضته للنظام الاجتماعي وسياسة الحكم، قــام بنفي أبي ذر واخراجه الى الربذة ، وذلك منعا من التفــاف المسلمين حوله ومعارضتهم لنظام الحكم ،مما يؤدى الى بــذر بذور الخلاف والشقاق بين افراد الشعب وضد ولاة الأمر "وينتــج عن ذلك نشأة الفتنة وانتشارها وترويج اسباب الفرقة وزرع الضغائن ،واتقاء لهذه العواقب الوخيمة على الامة الاسلاميــة كان قرار امير المؤمنين " عثمان بن عفان " ـ رضى اللــه عنه ـ بتحديد اقامته فى الربذة وتقييد حقه فى الانتقــال من مكان الى آخر وحرمانه من حق الانتقال حرصا على الصالــح العام. (١) ولم يعترض ابى ذر على قرار امير المؤمنين بــل نفذه وقال : أمرت ان أطيع وان أمر على عبد مجدع . وقــال للذين طلبوا اليه ان يقودهم الى المقاومة الايجابية :لوصلبنى عثمان على اطول جذع من جذوع النخل لما عصيت .

المطلب الثالث

تقييد حق التنقــل عقوبــــة

كما ذكرنا من قبل فان الاسلام يحرص على حق الفرد فــى

---

(١) د. طه حسين ـ الفتنة الكبرى ـ عثمان ـ طبعة دار المعارف ـ مصر ـ ١٩٥١ ـ ص١٦٥.

د.اسماعيل البدوى ـ دعائم الحكم فى الشريعة الاسلامية والنظــم الدستورية المعاصرة ـ دار الفكر العربى ـ ١٩٨٠ ـ ص٨٧ .

الانتقال من مكان الى اخر ، وفى اثناء هذا الانتقال تسبغ عليه الشريعة الاسلامية حمايتها . وتؤمن له طريقه وتعاقب من يعترض طريقه او يروعه ويفزعه ، مما قد يدفع الناس الى عدم الانتقال. ولذلك نص على اشد انواع العقوبات لمن يشهر سلاحه ويقطع الطريق على المارة ويخيفهم ويفزعهم وكذا الفساد فى الارض . قال تعالى : " انما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون فى الارض فسادا ان يقتلوا او يصلبوا او تقطع ايديهم وارجلهم من خلاف او ينفوا من الارض . ذلك خزى فى الدنيا ولهم فى الاخرة عذاب عظيم " .(١)

قال ابن ابى طلحة عن ابن عباس فى هذه الاية : من شهر السلاح فى فئة الاسلام واخاف السبيل ثم ظفر به وقدر عليه فامام المسلمين فيه بالخيار ان شاء قتله ، وان شاء صلبه وان شاء قطع يده ورجله .(٢) فهذا يدل على شدة العقاب لمن يخرج على المارة فى طريقهم يفزعهم ويرعبهم ويسلبهم اموالهم او يقتلهم . مما يؤدى الى امتناع المارة من المرور وينقطعوا عن الطريق . وقال الشعبى ـ كما قال ابن هبيرة ـ ينفيه من عمله كله . وقال عطاء الخراسانى ينفى من جند الى جند سنين ولايخرج من دار الاسلام.(٣)

---

(١) سورة المائدة ـ آية ـ (٣٣).
(٢) ابن كثير ـ مرجع سابق ـ جـ ٢ ـ ص ٥٠
(٣) ابن كثير ـ مرجع سابق ـ جـ ٤ ـ ص ٥١ .

وهكذا فالاسلام حماية لحق الانتقال وصيانة للافراد من كل ما قد يعكر عليهم حياتهم اثناء مباشرتهم لحقهم في الانتقال قد حدد أشد العقوبات ومنها النفى الى اماكن بعيدة وتحديد اقامة مرتكبى هذه الجريمة عقابا لهم ،حتى يأمن الناس شرهم

كما توقع عقوبة النفى للبكر الزانى ،بقوله صلى الله عليه وسلم . "خذوا عنى فقد جعل الله لهم سبيلا ،البكر بالبكر جلد مائه وتغريب عام" . وذلك لقوله سبحانه وتعالى:"الزانية والزانى فاجلدوا كل واحد منهما مائه جلدة". (١) وعقوبة الجلد حد فليس للقاضى انقاصها او زيادتها وقد اختلف الفقهاء فى ماهية التغريب . فذهب مالك وابو حنيفه ان معناه الحبس فى بلد غير البلد الذى وقعت فيه الجريمة. (٢)

وذهب الشافعى واحمد الى أن معناه النفى من البلد الذى وقع فيه الجريمة الى بلد اخر مع المراقبة. (٣)

ويرى مالك ان التغريب للرجل دون المرأة لحاجة المراة الى الحفظ. ويرى الشافعى واحمد ان التغريب عقوبة على كل من الرجل والمراة. (٤)

---

(١) سورة النور – آية (٢)
(٢) شرح فتح القدير ج ٤ – ص ٢٠٧.
(٣) المغنى لابن قدامه – ج ١٠ – ص ١٣٦.
(٤) المغنى لابن قدامه – ج ١٠ – ص ١٣٦.
ابن رشد – بداية المجتهد – ج ٢ – ص ٤٧٢ .

وبعد فقد ضمنت الشريعة الاسلامية للافراد حق التنقل والانتشار في الارض ، سواء كان ذلك للتجارة وكسب الرزق ، وذلك برفع مايعوق حركة الافراد او يعرقل سعيهم في سبيل الرزق ، او كان ذلك للهجرة من الاماكن التي لايشعرون فيها بالامان الى الاماكن التي يشعرون فيها بالطمأنينة ،سواء على اموالهم او اعراضهم ودماءهم . كما حثهم على السعي والانتقال لتلقي العلم ولو اخطرهم ذلك للرحيل الى اقصى حدود المعمورة مهما بعدت المسافات ، فلم تعرف الشريعة الاسلامية ،القيود التي توضع على حرية التنقل في التجارة او الحصول على تصاريح مرور ، او ان يحدد الشخص المقاطعة او الولاية التي ينتمي اليها ،ولايجوز له ممارسة عمله خارجها ،او الا تزيد نسبة النازحين من مكان الى اخر عن حد معين بل هي تعطي للفرد حق التنقل كاملا غير منقوص الا في الاحوال التي تتعرض فيها المصلحة العامة للخطر، كحالات الاوبئة والامراض التي تضر بالصحة العامة ،حتى يمكن حصر خطرها في نطاق ضيق . او للحفاظ على الاداب العامة او الاخلاق . او تنفيذا لعقوبة .

الفصل الثاني

الحريات المتعلقة بالمصالح المعنوية للأفراد في النظم المعاصرة

وهي حرية العقيدة والعبادة وممارسة الشعائر .

وحرية الرأي والاجتماع والصحافة .

وحرية التعليم والتعلم واتخاذ أسبابهما .

وحرية التقاضي .

وسوف نخصص مبحث مستقل لكل منهما .

المبحث الأول

حرية العقيدة العبادة

وتعنى حرية العقيدة : حرية الإنسان فى إعتناق أى دين أو أى مبدأ يميل فى قرارة نفسه إلى الاعتقاد به ، وتصديق اسمه ، والاعتقاد أمر معنوى يكتنف ذات الإنسان وقلبه .

كما تعنى هذه الحرية حق الإنسان فى أن لا يعتقد بأى دين أو مبدأ وعقيدة معينة ، وأن لا يجبر على شىء من ذلك .

فإذا ما أعتقد الإنسان فى دين معين . وأستتبع هذا الاعتقاد منه ممارسة طقوس هذا الدين والعمل بعباداته اعتبرت تلك عبادة ، وهى بالتالى مظهر خارجى محسوس يتعدى مجرد الاعتقاد ، فتخرج مظاهر تدينه من عالم السرائر ومكنونات القلب إلى عالم الظاهر(1) .

ويختلف تحديد مفهوم حرية العقيدة من دولة إلى أخرى ، ويمكن تقسيم الدول إلى قسمين من حيث علاقة القانون أو الدولة بالدين ، النوع الأول وهو الدول ذات النظام العلمانى ، والثانى هو الدول ذات النظام الدينى(2) .

١ ـ مفهوم حرية العقيدة فى ظل النظام القانونى العلمانى :

يتميز النظام العلمانى باتخاذ الدولة موقفا محايدا حيال الأديان المختلفة . فالدولة لا تعتنق دينا معينا ، ولا تعطى دينا الأفضلية على دين آخر . ففى فرنسا مثلا تنص المادة الثانية من القانون الصادر فى ديسمبر ١٩٠٥ أن الجمهورية لا تعرف أى دين .

---

(1) د . عثمان خليل : المبادىء الدستورية العامة ١٩٥٦ ص ١٤٦ .
د . محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى ، سنة ١٩٧١ ص ٩٧ .
(2) د . حسام الدين كامل الأهوانى : الاتجاهات الحديثة لحكمة النقض فى سبيل الحد من النص فى تغيير العقيدة (مجلة العلوم القانونية والاقتصادية) العدد الأول يناير ١٩٧٣ ص ١٤٠ .

والمبدأ الذى يسود فى تلك الأنظمة هو الفصل بين الدين والدولة . فالدولة لاتستطيع أن تعتنق دينا معينا ، وليس من حقها أن تحرم دينا ، ولا تمارس الدولة سلطانها إلا فى الحياة المدنية وتبتعد تماما عن المسائل الدينية . وذلك من شأنه أن يفرض على الدولة إحترام الحرية الدينية من جهة ، كما يجب عليها أن تؤكد وتحمى حرية العقيدة ضد كل مساس بها . ويؤدى الموقف الحيادى للدولة فى مواجهة الأديان إلى عدم اعتراف الدولة بأية ديانة وعدم تقديم أى مساعدة مادية أو غيرها لأية جهة دينية ولا يجوز الدولة أن تؤيد أو تعتنق أية أفكار دينية(١) .

وتستلزم حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية ضمان خضوع من يدينون بديانة معينة للسلطة الروحية المختصة واتباع ماتصدره إليهم من تعليمات ، وتسمح لأتباع الديانة باختيار القوامين على أمورهم ، وكذلك حرية وضع القواعد المنظمة لدياناتهم ، أى حرية تنظيم شئونهم الدينية(٢) .

والخلاصة أن الدولة بسلطانها وأجهزتها ومؤسساتها لا علاقة لها بالدين ، فالدين لا يمكن أن يكون مصدرا رسميا للقانون . فالدين مسألة فردية تخص الفرد ولا صلة للدولة أو للقانون بها فالجانب الأكبر لحرية العقيدة يتحقق عن طريق الدور السلبى الذى تلعبه الدولة فى مجال الأديان .

٢ ـ مفهوم حرية العقيدة فى ظل النظام القانونى الدينى : ينبع تنظيم سلوك الأفراد فى المجتمع ، فى ظل هذا النظام ، من مصدر دينى ومن ثم فإن القانون يرتبط ارتباطا كبيرا بالدين ويرتبط بفلسفة دينية معينة فالقواعد القانونية يكون مصدرها الدين ومن ثم تستهدف العمل على احترام المثل الأعلى الدينى الذى يؤمن به المجتمع(٣) .

ويلاحظ أن اعتناق الدولة لدين معين ، لايخل بالاحترام الواجب لأهل الأديان

---

(1) CoLLIArD (C. A) : Librtée publiques, P. 19 Preeis dalloz, Paris 1959.

Burdeau (G.) : Les libertes publiques, p' I. et 315. paris 1955.

(٢) د . حسام الدين كامل الأهوانى : البحث السابق ص ١٤٣ .

(٣) د . عبد المنعم البدراوى : أصول القانون المدنى المقارن ، ١٩٧٠ ص ٢٩٦ .

والمعتقدات الأخرى ، كما لا يحول دون ممارسة الآخرين لعباداتهم وشعائرهم بشرط التزامهم بحدود الصالح العام ، والآداب العامة .

حرية العقيدة فى إعلانات الحقوق والاتفاقات الدولية :

نص الإعلان الفرنسى لحقوق الإنسان على أن « لا يجوز إزعاج أى شخص بسبب آرائه ، وهى تشمل معتقداته الدينية ، بشرط أن لا تكون المجاهرة بها سببا للاخلال بالنظام العام المحدد بالقانون[1] .

وقد أكد هذا الحق الإعلان العالمى لحقوق الإنسان على أن « لكل إنسان الحق فى حرية الفكر والضمير والدين ، ويتضمن هذا الحق حريته فى تغيير دينه أو عقيدته سرا وجهرا ، وحده أو مشتركا مع غيره وذلك بالتعبير والمباشرة والعبادة وإقامة الشعائر[2] .

كما أضافت الاتفاقية الدولية فى شأن الحقوق المدنيـة والسياسية الصادرة عن الأمم المتحدة عام ١٩٦١ الكثير من التفصيلات لهذه الحرية حيث نصت فى المادة ١٨ منها على أن :

١ ـ لكل فرد الحق فى حرية الفكر والضمير والديانة ، ويشمل هذا الحق حريته فى الانتماء إلى أحد الأديان أو العقائد باختياره ، وفى أن يعبر منفردا أو مع آخرين بشكل علنى أو غير علنى عن ديانته أو عقيدته ، سواء كان ذلك عن طريق العبادة أو التعبير أو الممارسة أو التعليم .

٢ ـ لا يجوز إخضاع أحد لإكراه من شأنه أن يعطل حريته فى الانتماء إلى أحد الأديان أو العقائد التى يختارها .

٣ ـ تخضع حرية الفرد فى التعبير عن ديانته أو معتقداته فقط للقيود المنصوص عليها فى القانون ، والتى تستوجبها السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق ، أو حقوق الآخرين وحرياتهم الأساسية .

---

(١) المادة ١٠ من الإعلان الفرنسى .

(٢) المادة ١٨ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ، موسوعة حقوق الإنسان ، إعداد محمد توفيق أبو أتله .

٤ – تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية باحترام حرية الآباء والأمهات والأوصياء القانونيين – عند إمكانية تطبيق ذلك – في تأمين التعليم الديني أو الأخلاقي لأطفالهم تمشيا مع معتقداتهم الخاصة .

حرية العقيدة في الدساتير العربية :

السمات الدينية للنظام القانوني المصري تظهر في المادة الثانية من دستور جمهورية مصر العربية التي تنص على أن « الإسلام دين الدولة ، واللغة العربية لغتها الرسمية ، ومبادىء الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع»(١) ، مما يدل على أهمية الشريعة الإسلامية كمصدر للتشريع . يلزم المشرع بأن يلجأ إلى منهـل الشريعة الإسلامية السمحاء ليبحث فيها عن بغيته ، ولا يلجأ إلى نقل النظم الأجنبية في كافة المجالات التشريعية والسياسية والاقتصادية فيما يتعارض مع مبادىء وأحكام الشريعة الإسلامية .

فالنظام القانوني المصري يعتبر نظاما دينيا ; فالدولة لاتقف موقف الحياد أو العداء من الأديان . بل هي دولة مؤمنة ، تدين بديانة رسمية وهي الإسلام فلا انفصال بين الدين والدولة . وإنما الدولة دولة دينية تؤمن بالأديان السماوية وتختار لنفسها دينا من بينها(٢) .

والقانون المصري لايعترف إلا بالأديان السماوية . ويقصد بالدين السماوي الذي له كتاب منزل في زمن نشأته ، وله نبي مرسل . وينطبق هذا على الإسلام ، والمسيحية واليهودية(٣) .

فحرية العقيدة في القانون المصري يجب أن تفهم على أنها حرية اعتناق دين من الأديان السماوية الثلاثة وكما يقول القضاء المصري « أنه ولا شك أن لكل إنسان

---

(١) عدلت المواد ١ ، ٢ ، ٤ ، ٥ بقرار من مجلس الشعب بجلسته المنعقـدة في ١٩٨٠/٤/٣٠
(٢) أنظر المادة الأولى من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحـدة الوطنية . « ح – حرية العقيدة وحرية الرأى بما لا يمس حريات الآخرين أو المقومات الأساسية للمجتمع » .
(٣) د . حسام الدين كامل الاهواني : البحث السابق ص ١٤٥ .

الحق فى حرية العقيدة والاعتقاد ذلك لأنه ليس لإنسان أن يتدخل فى عقله وتفكيره، على أن الحس والعقل والبديهة جميعا تستقيم على الإيمان بالذات الإلهية ، وإن الإيمان الرشيد هو خير تفسير للخليقة يعقله المؤمن ويدين به المفكر ويتطلبه العقل السليم ، والإيمان بالله ليس كالآحاد . ولكل إنسان يعيش فى بلد يؤمن بالله ديانة من ديانات السماء فإن كفر بها ولم يعتقد فى وجود الله فذلك أمر بينه وبين نفسه ، إذ لا تدل على ذلك مظاهر خارجية من عبادة أو إشهار أو غيره ، ولا يمكن للدولة أن تسمح بهذه المظاهر لأنها عكس الأفكار الأساسية فيها ، وهى أفكار يقوم عليها النظام الأعلى للمجتمع(١) .

كما نص الدستور فى المادة ٤٦ منه على أن « تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية(٢) »

كما كفل الدستور الأردنى الصادر عام ١٩٥٢ حماية الدولة لحرية ممارسة شعائر العقائد والأديان الموجودة فى الأردن تبعاً للعادات المرعية فيها مالم تتعارض مع الآداب والنظام العام(٣) » .

ولقد اتفقت دساتير الدول العربية بوجه عام على ضمان حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية لجميع مواطنيها ، مالم تخل تلك الممارسة بالقانون والنظام العام والآداب المرعية فى كل دولة .

---

(١) محكمة القاهرة الإبتدائية فى ١٣/٥/١٩٥٨ .
وراجع أيضا د حسام الدين الاهوانى البحث السابق ص ١٤٦ ، ١٤٧ .
(٢) كما تنص المادة الأولى من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الوحدة الوطنية « حب حرية العقيدة وحرية الرأى بما لا يمس حريات الآخرين المقومات الأساسية للمجتمع » .
(٣) المادة ١٤ من دستور المملكة الاردنية الهاشمية الصادر عام ١٩٥٢ .

المبحث الثاني

حرية الرأى

تتكون حرية الرأى من أهلية الفرد فى التفكير والاعتقاد كيفما شاء وكذلك فى التعبير عن أفكاره وآرائه السياسية أو الفلسفية أو الدينية بالكتابة أو الكلام أو بأى وسيلة أخرى(١) وهذه الحرية كسائر الحريات الأخرى لايصح أن يرد عليها أى قيد إلا ماتقتضى به ضرورة تمتع الأفراد الآخرين بنفس الحق . وذلك فى حدود النظام العام وحسبما هو مقرر فى القانون(٢) وحرية الرأى من الأسس التى لاتكتمل الحرية الشخصية للانسان إلا بها(٣) .

---

(١) د . مصطفى كامل شرح القانون الدستورى ـ المبادىء العامة والدستور المصرى ـ ١٩٥٠ ص ٣٩٠ .

د . عبد المنعم فهمى مصطفى ـ عمال الإدارة وحرية الرأى سنة ١٩٧٧ ص ١٨ .

(٢) يرى العميد بونار أن حرية الرأى هى « إمكانية نقد وممارسة الحكومة بالأعمال أو الكلمات أو الكتابة تحت تحفظ واحد وهو عدم ارتكاب مايعد مخالفة معاقبا عليها بمثل قانون العقوبات (ملاحظته على قرار المحكمة العليا فى موناكو الصادر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٣١ ـ سيرى ١٩٣٢ ـ ٤ ـ ١) .

ويفرق الدكتور محمود سعد الدين الشريف بين حرية الرأى فى ذاتها وهى حرية لازمة بمعنى أنها لاتعنى إلا صاحب الرأى . وحرية القول وهى حرية متعدية لأنها تتعدى إلى حق المستمع فى الاستماع وفى الجدل وفى المناقشة . مقال سيادته بعنوان (فلسفة العلاقة بين الضبط الإدارى وبين الحريات ـ منشور بمجلة مجلس الدولة عام ١٩٦٩ ص ٥ ومابعدها) .

(٣) د . محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى عام ١٩٧١ ص ٩٧ .

حرية الرأى فى إعلانات الحقوق :

وقد أورد الإعلان الفرنسى لحقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة ١٧٨٧ فى المادة ١١ منه حرية الرأى فى ألفاظ عامة وذلك بتقريره « إن حرية تداول الأفكار والآراء هى من أكثر الحقوق أهمية للانسان . إن كل مواطن يستطيع أن يتكلم أو يكتب أو يعبر بحرية بدون إساءة استعمال هذه الحرية فى الحالات المحددة بواسطة القانون » .

كما جاء فى المادة ١٩ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للامم المتحدة سنة ١٩٤٨ أن .

« لكل إنسان الحق فى حرية الرأى والتعبير عنه بما يتضمنه ذلك من حرية اعتناق الآراء بمأمن من التدخل وحرية التماس المعلومات والأفكار وتلقيها وإذاعتها بمختلف الوسائل دون تقيد بحدود الدولة » .

حرية الرأى فى دساتير النظم المعاصرة :

تميل الدول الديمقراطية والمتأثرة بالمذهب الفردى إلى احترام هذا الحق للانسان ولا تميل فى الغالب إلى تقييده إلا إذا ترتب على ذلك الرأى ضرر يلحق بالأفراد أو الجماعات أو الأمة وفى حدود الصالح العام . بينما نجد ذات القيود فى النظم الإشتراكية والشيوعية ، مضافا إليها وبشكل أساسى قيداً مفاده أن يكون الرأى المدلى به فى خدمة المذهب والحزب ونظام الحكم وفى هذه الحالة يكون القيد سابقا على الرأى ، محددا له ضمن اتجاه معين ، مما يضيق المجال على هذه الحرية .

حرية الرأى فى الدساتير العربية :

كفل الدستور المصرى أساس هذه الحرية فنص فى المادة ٤٧ منه على أن « حرية الرأى مكفولة ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون والنقد الذاتى البناء ضمان لسلامة البناء الوطنى » .

ولقد أيدت الدساتير هذا الاتجاه في إقرار حرية الرأى ، وعدم تقييدها إلا في حدود الصالح العام . والقانون(١) .

(١) المادة ٢٩ من الدستور العراقى الصادر عام ١٩٦٤ .
والمادة ١٤ من الدستور السورى الصادر عام ١٩٥٠ .
المادة ١٥ من دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر عام ١٩٥٢ .
الفصل التاسع من الدستور المغربى الصادر عام ١٩٦٢ .
والمادة ٣٦ من دستور دولة الكويت الصادر عام ١٩٦٢ .

المبحث الثالث

حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات

يراد بها حق الأفراد وقدرتهم على التجمع فترة من الوقت فى مكان معين للتعبير عن أفكارهم وتبادل الرأى فى مختلف المسائل . ولهم أيضا حق تأليف الجمعيات التى تمارس أنواع النشاط المختلفة(١) .

وقد لقيت حرية تكوين الجمعيات معارضة شديدة فى بداية الأمر نظراً لاعتبارها مهددة لكيان الدولة ومنافسة لها فى نشاطها ، فضلا عن أنها لا تمثل - فى الواقع - مصالح فردية وإنما تمثل مصالح إجتماعية ، وهى من هذه الناحية تعد فى نظر بعض الكتاب اعتداء على الحرية الفردية ذاتها .

حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات فى إعلانات الحقوق :

ذهب الفيلسوف « روسو » إلى القول بأن حق تكوين الجمعيات يتعارض مع مبدأ السيادة الشعبية لأنه يؤدى إلى إفساد التعبير عن الإرادة العامة للأمة(٢)

وقد تأثر الإعلان الفرنسى لحقوق الإنسان بهذه الأفكار ، فلم يشر لها فى نصوصه .

وقد نصت الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان على هذا الحق « لكل شخص الحق فى حرية الإشتراك فى الاجتماعات السلمية وفى الجمعيات ، ويشمل هذا الحق حرية إشتراك الفرد مع آخرين فى إنشاء النقابات والانتماء إليها للدفاع عن مصالحه(٣) .

حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات فى دساتير النظم المعاصرة :

تعتبر حرية الاجتماع من حريات القانون العام فى بريطانيا (أى أنها لم تتقرر

---

(١) د . محمد كامل ليلة : المبادىء الدستورية العامة والنظم السياسية ١٩٥٨ ص ٨٥٨

(٢) د . سيد صبرى : مبادىء القانون الدستورى ١٩٤٩ ص ٢٤٤ .

(٣) المادة ١١ من الاتفاقية .

بامتياز ممنوح من البرلمان ، أو من نص فى القانون الدستورى) بل تقررت من عرف الشعب وعاداته ، والطبيعة الإنسانية التى يشعر كل عائل معها حاجته لأن يجتمع بغيره لبحث المشاكل والمصالح .

حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات فى الدساتير العربية :

وقد نظم دستور جمهورية مصر حق الاجتماع وتكوين الجمعيات فى ثلاث مواد متعاقبة (٥٤ ، ٥٥ ، ٥٦) . كما نظم الدستور العراقى فى المادة ٣٢ منه هذا الحق . وقد تركت الدساتير العربية للقانون مهمة بيان الحدود التى يمكن أن يمارس فيها هذا الحق .

المبحث الرابع

حرية الصحافة

يقوم جوهر هذه الحرية على قدرة التعبير عن الرأى فى المجلات المختلفة والصحف. وتقدم الفن الصحفى قد أدى - بعد التقدم العلمى - إلى ظهور أهمية الصحافة فى توجيه الرأى العام من ناحية، وإلى ضرورة تنظيمها بصورة تمنع من أن تستخدم كوسيلة فى يد فئة من الأفراد للاستغلال والسيطرة(١) .

وحرية الصحافة لما تنطوى عليه من تدخل غير مباشر فى الشئون العامة للدولة، فإنها ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة وتنظيم دقيق حتى لاتضر بالمصلحة العامة بإتجاهها إلى نشر الأفكار والمبادىء الخطيرة الهدامة التى تخل بنظام الدولة الاجتماعى وتهدد كيانها(٢) .

حرية الصحافة فى الدساتير العربية :

على الرغم من أن الصحافة بمفهومها الحديث لم تدخل العالم العربى إلا فى وقت متأخر نسبيا، إلا أن دساتير الدول العربية قد نصت على حرية الصحافة، من ذلك نص المادة ٤٨ من الدستور المصرى على أن « حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة، وإنذارها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإدارى محظور، ويجوز استثناء فى حالة الطوارىء أو زمن الحرب أن تفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام رقابة محددة فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة، أو أغراض الأمن القومى، وذلك كله فى حدود القانون » .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٢ يوليو سنة ١٩٥٨ مشار إليه فى مجموعة المبادىء القانونية التى أصدرتها المحكمة العليا، السنة الثالثة ص ١٥٧٤ ومابعدها .

(٢) د . محمد كامل ليلة : المرجع السابق ص ٨٦٠ .

كما نصت دساتير الدول العربية على حرية الصحافة ، من ذلك نص المادة ١٥ من دستور المملكة الاردنية الهاشمية التى تقرر :

١ ـ الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون .

٢ ـ لا يجوز تعطيل الصحف ، أو إلغاء امتيازها إلا وفق أحكام القانون .

٣ ـ يجوز فى حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارىء أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات والإذاعة رقابة محدودة ، فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة ، وأغراض الدفاع الوطنى .

٤ ـ ينظم القانون أسلوب المراقبة على أعمال الصحف[1] .

وواضح من ذلك أن حرية الصحافة قد تقررت فى نطاق رحب واسع . وقصر قيد الرقابة على الصحف والمطبوعات على ما إذا تعلق الأمر بالسلامة العامة للأمة والوطن ، وترك للقانون تفصيل الأمر ، وتحديد الحالات بالتفصيل والجهة القادرة على فرض القيد .

---

(١) انظر أيضا الفصل التاسع من الدستور المغربى ، والمادة ١٣ من الدستور اللبنانى الصادر سنة ١٩٣٦ ، والمادة ٣٧ من الدستور الكويتى . والفصل الثامن من الدستور التونسى .

المبحث الخامس

حرية التعليم

ويقصد بهذه الحرية حق الأفراد فى تعلم غيرهم علما كيفما شاءوا ، وحق الفرد فى تلقى العلم عمن يشاء ، وهذه الحرية بدورها مظهر لحرية الرأى ، ويذهب البعض إلى القول بأن القصد منها هو صيانة العقيدة الدينية .

حرية التعليم فى إعلانات الحقوق والاتفاقيات الدولية :

لقد آمنت البشرية بضرورة العلم وأثره فى التقدم والرقى البشرى منذ القدم . ولذلك فإن الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة يقرر حق كل فرد فى التعلم ، كما يقرر وجوب ضمان الوسائل التى تكفل تحقيق ذلك بجعل التعليم إلزاميا ، وأن يكون التعلم بالمجان ولو فى مراحله الأولى على الأقل ، وأن يكون الهدف منه إحترام ذات الإنسان ، وإنماء شخصيته إنماءاً كاملا . وإحترام حريته وحقوقه ، مع تمكين الفرد دواما على الإشتراك فى حياة المجتمع الثقافية ، والمساهمة فى التقدم العلمى(١) .

حرية التعليم فى دساتير الدول المختلفة :

لقد نصت دساتير الدول المختلفة على التعليم ، وأعلنت عن إيمانها بهـــذا الحق واعتبرته دساتير النظم الإشتراكية حقا للأفراد تلتزم الدولة بكفالته لهم ، بتهيئة الوسائل الكفيلة بتعميمه ونشره بين الجميع ، باعتباره من الحقوق الاجتماعية ، بينما نصت دساتير الدول الديمقراطية على وجوب كفالة حرية التعليم للأفراد ، وحماية

---

(١) المادة ٢٦ ، ٢٧ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٨

الدولة له ، ولكن كفالة الدولة لحرية التعليم وضمانها له لم يرد في الديمقراطيات الغربية إلا في وقت متأخر .

حرية التعلم في الدساتير العربية :

حرصت الدساتير العربية على حرية التعلم . ونص بعضها على أنه حق تكفله الدولة لمواطنيها ، وعلى رأسها الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ حيث نص على أن « التعليم حق تكفله الدولة ، وهو إلزامى فى المرحلة الإبتدائية ، وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى ، وتشرف على التعليم كله ، وتكفل استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمى ، وذلك كله بما يحقق الربط بينه وبين حاجات المجتمع والإنتاج(١) » .

كما نص نص الدستور فى مادة أخرى بأن « التعليم مجانى فى مراحل التعلم المختلفة فى مؤسسات الدولة التعليمية(٢) » ، وقد انفرد دستور سنة ١٩٧١ من بين دساتير مصر المتعاقبة فنص على محو الأمية ، واعتبره واجبا وطنيا تجند كافة طاقات الشعب لتحقيقه(٣) .

وتأكيدا لأهمية التعليم ، وتقريرا لكفالة الدولة فى جعله بالمجان ، فقد نصت

---

(١) المادة ١٨ من دستور مصر الصادر عام ١٩٧١ ، والمادة ٣٣ من الدستور العراقى المؤقت الصادر عام ١٩٦٤ ، والمادة ٤٠ من الدستور الكويتى الصادر عام ١٩٦٢ .

والفصل الثالث عشر من الدستور المغربى ، والمادة ٨ من الدستور السورى الصادر عام ١٩٥٠ .

(٢) المادة ٢٠ من دستور جمهورية مصر الصادر عام ١٩٧١ .

(٣) المادة ٢١ من دستور مصر عام ١٩٧١ .

والملاحظ أن الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ قد نص فى المادة ١٧ منه على أن التعليم حر ما لم يخل بالنظام أو ينافى الآداب » .

دساتير مصر مابعد ثورة عام ١٩٥٢ على كون التعليم حقا للمصريين ، تكفله الدولة بإنشاء مختلف أنواع المدارس والمؤسسات التعليمية والمهنية والتربوية .

وفى المملكة الأردنية الهاشمية كفل الدستور فى المادة ٦ منه التعليم للأردنيين، ضمن حدود إمكانيات الدولة ، كما نص فى المادة ٢٠ منه على إلزامية التعليم ومجانيته فى المرحلة الإبتدائية .

المبحث السادس

حرية التقاضي

(حق تقديم العرائض)

يقصد بهذا الحق : أن يكون فى إستطاعة كل فرد التقدم للسلطات العامة بشكواه وتظلمه من أى أمر أو وضع ، ومطالبه بخصوص ذلك الأمر ، سواءاً إتصل به هذا الأمر بصفته فردا ، أو بصفته عضوا فى جماعة .

وهذا الحق يتصل إتصالا وثيقا بالحرية الفردية ، ذلك أن للفرد أن يتقدم بصفته الفردية بالعرائض بقصد المطالبة برفع ظلم لحق به ، وتعويضه عما أصابه من الضرر من جراء ذلك فهذا الحق يتميز بأنه يرمى إلى تحقيق مصلحة .

وقد يراد بإستخدام هذا الحق تحقيق مصلحة عامة ، ويتمثل ذلك فى تقديم العرائض من الأفراد ، إظهاراً لشعورهم إزاء الأعمال العامة ، بقصد السعى إلى إستصدار قرار أو عمل تشريعى ، أو أمر تنفيذى عام حسب جهة الاختصاص ، بشأن المسألة موضع الاعتراض أو الرأى .

وتقديم العرائض على الصورة الأولى يعتبر حقا فرديا ، قائما على مصلحة فردية ، إذ قد يختص بتحقيق مطلب خاص ، أو إزالة ضرر معين ، أو دفع جور نزل بفرد معين . وهو بهذه الصورة حق فردى محض .

وأما على الصورة الثانية فيبدو حقاً سياسياً كنوع من إقتراح القوانين ، ولهذا يعتبر محصوراً بالمتمتعين بالحقوق السياسية ، بل هو مصدر حق (الاقتراح الشعبي)(١).

حق تقديم العرائض (الشكاوى) فى الدساتير العربية :

فرق الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ فى حق تقديم العرائض ومخاطبة السلطات ، بين أن يكون القائم بذلك فردا فى شأن موضوع خاص باسمه ، وبين أن

---

(١) راجع ما سبق ص ١٩٢ من هذا الكتاب ومابعدها .

يكون القائم بذلك فردا باسم جماعة ، فكفل لكل فرد حق مخاطبة السلطات عن نفسه في أمر خاص ، كتابة وبتوقيعه .

بينما قرر أن مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعة ، لا يكون إلا للهيئات التي تتمتع بالحقوق السياسية ، والأشخاص الاعتبارية[1] .

أما في مجال الدساتير العربية الأخرى فإن الدستور الأردني قد كفل للأردنيين حق مخاطبة السلطات سواء في الأمور الشخصية ، أو تلك التي لها علاقة بالشئون العامة ، ثم ترك للقانون تحديد الكيفية في ذلك[2] .

هذا ولم تشر دساتير عربية أخرى ، كدستور تونس ، ولبنان والمغرب والكويت لهذا الحق .

حق تقديم العرائض في الدساتير المختلفة :

إعترفت الدساتير الغربية بهذا الحق . فيؤكد الدستور الامريكي على كفالة حق الأفراد في مطالبة الحكومة والسلطات العامة في الدولة برفع الاجحاف اللاحق بهم ، وينص على حظر « الحد من حرية الناس . . . في مطالبة الحكومة بالنصف من الاجحاف[3] .

كما ينص دستور ألمانيا الإتحادية الصادر عام ١٩٤٩ على أن « لكل شخص الحق في أن يوجه كتابة بمفرده أو بالإشتراك مع آخرين الشكاوى أو المطالب إلى السلطات المختصة وإلى الهيئة النيابية » .

أما في مجال الدساتير الإشتراكية : فإن الدستور السوفيتي قد أغفل تماما حق تقديم العرائض ، ومخاطبة السلطات العامة من قبل الأفراد .

ولكن هناك بعض الدساتير الإشتراكية التي نصت على هذا الحق كدستور جمهورية يوغوسلافيا الصادر عام ١٩٦٣ ، حيث أكد أن « .. الحق مكفول لكل

---

(١) د . عبد الحكيم حسين العيلي ـ الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام عام ١٩٧٤ ص ١٢١ .

(٢) المادة ١٧ من الدستور الاردني الصادر عام ١٩٥٢ .

(٣) التعديل الأول الذي أقر عام ١٧٩١ في الدستور الامريكي .

مواطن أن يتقدم بالشكاوى ، وما فى حكمها عن طريق الطعن فى أحكام المحاكم ، وقرارات أجهزة الدولة وغيرها من المنظمات التى تناقش حقوقه ، ومصالحه المشروعة.

أما مايتعلق بحق التقاضى ، وحق الافراد فى رفع دعاويهم إلى القضاء ، فقد أكدت دساتير النظم المختلفة هـــذا الحق ، وحددت الدساتير الكيفية التى تراها مناسبة لتطبيق ذلك .

وبعد ندعو الله عز وجل التوفيق والسداد ؟

تم بحمد الله وحسن توفيقه طبع الكتاب . وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين وصلى الله على أشرف الخلق سيدنا ومولانا محمـــد وعلى آله وازواجه كلما ذكره الذاكرون وغفل عن ذكره الغافلون، ورضى الله عن أصحاب رسوله أجمعين، وحسبنا الله ونعم الوكيل ، نعم المولى ، ونعم النصير ...

دكتور / محمد بكر حسين

الفهرس